

REGERINGEN

Vækst og velstand 2025

Finansministeriet

MAJ 2017





REGERINGEN

Vækst og velstand 2025

Finansministeriet

MAJ 2017

Forord

Danmark har en økonomi, som de fleste andre lande misunder os. Vores arbejdsløshed er lav. Vores offentlige gæld er under kontrol. Og Danmarks økonomiske fremtid ser lys ud, hvis vi fortsætter ad det spor, vi har lagt.

Danmark står stærkt, fordi vi har en god og ansvarlig tradition for at gennemføre reformer og vise rettidig omhu. Det arbejde skal vi fortsætte. Derfor fremlægger regeringen hermed den plan, der sætter rammerne for dansk økonomi frem mod 2025.

Vi vil forstærke og forlænge det nuværende opsving i kraft af reformer, der øger vores arbejdsudbud og vores produktivitet. Det vil på godt dansk sige, at vi kan fasholde vores førerposition, når det kommer til velstand og velfærd, men det kræver, at vi arbejder lidt mere og arbejder lidt smartere.

Hvis vi opfylder regeringens vækstmål, kan vi opbygge en reserve, som øges til i størrelsesordenen 33 mia. i 2025. Den kan blandt andet gå til at sætte skatten ned, igangsætte nye vækstiltag og prioritere vigtige serviceområder og danskernes sikkerhed mv.

Når vi gennemfører reformer, der øger vores arbejdsudbud, og som forbedrer vores fremtidsudsigter, har vi mulighed for at gøre lidt mere her og nu.

Jeg har groft sagt to opgaver som finansminister. For det første skal jeg sørge for, at den offentlige økonomi hænger sammen. Der skal være styr på underskud, gæld, forbrug osv. i den offentlige sektor. Det er heldigvis tilfældet. Men det er i sig selv ikke tilstrækkeligt.

Min anden opgave er at bidrage til, at samfundsøkonomien som sådan ikke kommer ud af balance. Derfor er det ikke nok at have råderum i den offentlige økonomi, hvis der ikke samtidig er manøvrerum på grund af de økonomiske konjunkturer, som præger Danmark.

Den bedste prioritering af råderummet i den offentlige økonomi er derfor at vælge de initiativer, som samtidig tilskynder til at arbejde mere. Hvis vi blot øger det offentlige forbrug, vil det kunne bidrage til forøget kapacitetspres i økonomien, sådan som udsigterne tegner sig.

Danmarks udsigter er lyse, hvis vi formår at fortsætte reformsporet. Erfaringerne viser, at det er muligt. De reformer, som Folketinget har gennemført de seneste årtier af efterløn, skat og dagpenge, kontanthjælp samt andre reformer af arbejdsmarkedet, har haft store positive effekter. Dommedagsprofetierne er blevet gjort til skamme. Og nu er vores udgangspunkt stærkere end nogensinde.

Vi kan, hvis vi vil. Det har vi bevist. Og vi kan gøre det igen.



Kristian Jensen
Finansminister

Indhold



1. Vækst og velstand 2025

Danmark står på et solidt fundament. Vi har gennem generationer opbygget et samfund, hvor velstanden er høj og hvor mulighederne er lige.

Samtidig er der nu klar fremgang i dansk økonomi. Væksten er tilbage efter en langstrakt økonomisk krise, beskæftigelsen er i kraftig fremgang og ledigheden er lav.

Når det går godt i Danmark er det ikke mindst fordi, vi har gennemført reformer og truffet ansvarlige beslutninger, herunder blandt andet med Genopretningsaftalen i 2010 og Tilbagetrækningsreformen i 2011. Justeringerne har ikke altid været nemme, men de har været afgørende for at håndtere de løbende udfordringer og ruste os til fremtiden.

Den indsats og de resultater skal vi bygge videre på. Blandt andet med en økonomisk politik, som gør sit til at fastholde og forlænge opsvinget på et så højt niveau som muligt og ved et vedvarende fokus på gode vækst- og rammevilkår.

Senest har regeringen og Folketinget skabt langsigtede løsninger på to centrale områder. For det første er finansieringen af den grønne omstilling omlagt, så PSO-afgiften afskaffes. For det andet er der indgået en bred aftale om bedre ejendomsvurderinger og den fremtidige boligbeskatning, som skaber ro om boligskatterne og sikrer tryghed for den enkelte boligejer.

Figur 1.1
Et stærkere Danmark frem mod 2025

Styrket vækst og velstand …

- Væksten i Danmark skal øges med 80 mia. kr. gennem højere beskæftigelse og produktivitet.
- Færre skal forsørges af det offentlige, og flere skal deltage i arbejdsfællesskabet.
- Vi skal understøtte et dynamisk erhvervsliv, som investerer i Danmark.
- Den øgede vækst vil komme samfundet bredt til gode.
- Når vi øger råderummet kan vi bruge flere ressourcer til at udvikle Danmark.

… og en økonomi i balance

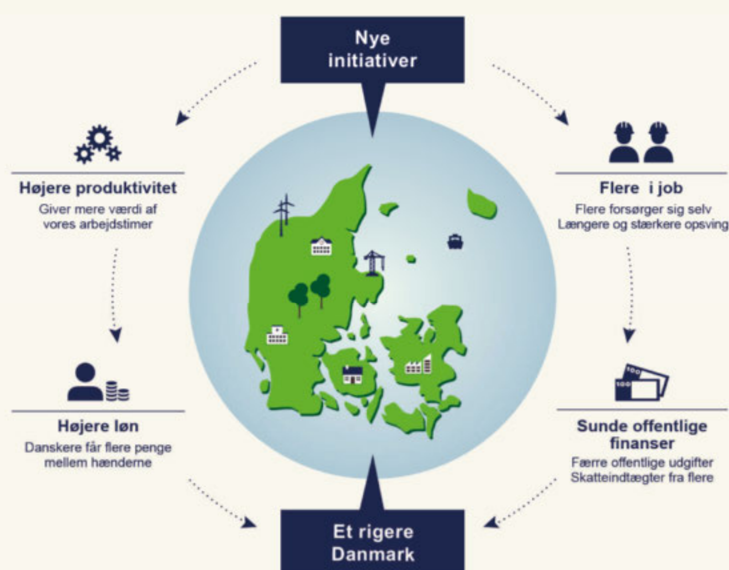
- Den økonomiske politik skal styrke og fastholde opsvinget på et højt niveau ved at øge arbejdsudbud og investeringer.
- Der skal være en god balance mellem den private og den offentlige sektor.
- Den offentlige sektor skal fylde en mindre del af den samlede økonomi.
- Det skal kunne betale sig at arbejde og familierne skal have mere til overs til sig selv.
- Vi skal understøtte at fremtidige generationer får bedre muligheder, end vi selv har haft.

Vores sunde økonomi og stærke samfund skal vi værne om. Ikke ved at stå stille, men ved fortsat at tage skridt, som øger velstanden til gavn for den almindelige dansker, og som understøtter, at kommende generationer har bedre muligheder, end vi selv har haft.

Med *Vækst og velstand 2025* lægger regeringen de overordnede spor for den økonomiske politik i de kommende år.

Ved at sætte ambitiøse mål og pejlemærker, som følges op med konkrete initiativer og en forstærket indsats for vækst og beskæftigelse, kan vi understøtte, at Danmark også fremover vil være et af de mest velstående lande med gode og lige udfoldelsesmuligheder for alle.

Figur 1.2
Reformer gør Danmark rigere



Regeringen har sat et ambitiøst mål om at øge væksten i Danmark med 80 mia. kr. gennem højere beskæftigelse og produktivitet. Vækst er forudsætningen for, at familierne får økonomisk tryghed og sikkerhed. Vækst er også grundlaget for, at vi har råd til at udvikle Danmark.

Med ambitiøse tiltag, som øger beskæftigelsen og styrker de offentlige finanser, kan vi få et større råderum i den økonomiske politik. Det bidrager til, at vi både kan investere i den offentlige sektor og sætte skatterne ned, så familierne får mere til overs til sig selv. Det kan vi gøre samtidig med, at vi fastholder en sund offentlig økonomi og et godt økonomisk afsæt for fremtidige generationer.

Regeringen opfordrer derfor alle Folketingets partier til at tage ansvar for at være med til at udvikle Danmark. At udgangspunktet er godt, betyder ikke, at vi skal lade stå til. Tværtimod går det i dag godt, fordi vi har været ansvarlige og foretaget løbende justeringer.

Det arbejde skal vi fortsætte.

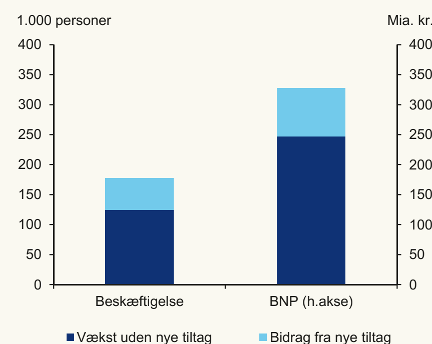
Boks 1.1
En samfundsøkonomi i vækst og balance

Hvis vi træffer de rigtige valg, kan vi sikre markante gevinster i form af større velstand, højere beskæftigelse, lavere skattebelastning og fortsat god offentlig service – samtidig med at vi kan fastholde en sund offentlig økonomi og skabe et bedre afsæt for fremtidige generationer.

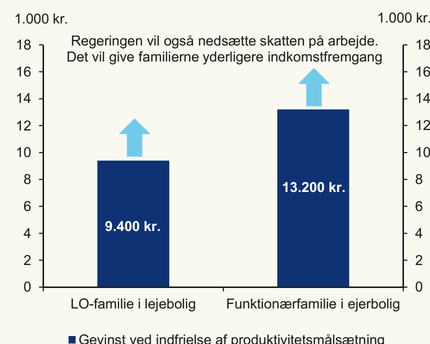
Regeringen fremlægger som en del af 2025-planen et målscenarie for dansk økonomi. Scenariet viser virkningen af regeringens prioriteringer og ambitioner, herunder:

- Beskæftigelse og produktivitet løftes, så velstanden i samfundet målt ved BNP øges med 80 mia. kr.
- Vi investerer i Danmark ved at sætte skatten på arbejde ned, forbedre virksomhedernes vækstvilkår og øge de offentlige investeringer. Samtidig fastholdes en afdæmpet men positiv offentlig realvækst.
- Vi står fornuftigt rustet til perioden med demografisk modvind efter 2025.

Figur a
BNP og beskæftigelse får et mærkbart løft frem mod 2025 …



Figur b
… og familierne får mere til overs til sig selv



Regeringens målscenarie illustrerer de gavnlige effekter, vi kan opnå, hvis vi fortsætter reformkursen:

- ✓ Den gennemsnitlige BNP-vækst øges fra ca. 1½ til 2 pct. om året frem mod 2025, og den samlede beskæftigelsesfremgang øges fra godt 120.000 personer til op mod 180.000 personer.
- ✓ Der prioriteres sammenlagt 22 mia. kr. til et løft af rammen for de offentlige investeringer i 2021-2025. Det giver nye muligheder for at investere i fx infrastruktur og digitalisering, som øger grundlaget for vækst.
- ✓ En stram men positiv realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på 0,3 pct. om året. Hertil kan komme midler frigjort ved reformer samt investeringer i danskernes sikkerhed.
- ✓ Råderummet øges, når flere kommer i beskæftigelse og forsørger sig selv. Med regeringens prioriteringer vil der være en betydelig reserve på ca. 10 mia. kr. i 2020 og godt 33 mia. kr. i 2025. Det råderum vil regeringen blandt andet bruge til at nedsætte skatterne og genemføre væksttiltag.
- ✓ Rådighedsbeløbet for fx en LO-familie vil kunne øges med op til 9.400 kr. om året, når produktiviteten øges. Herudover vil nedsættelserne af skatterne øge det beløb, som familierne har til overs til sig selv.

En række af de gennemførte politiske initiativer har styrket dansk økonomi på langt sigt. Regeringens aftale om tryghed for boligejerne samt fornyet stillingtagen til, at den vedtagne prisregulering af børnefamilieydelse og boligsikring er permanent, skaber en forbedring af dansk økonomi i de år, hvor vi har haft udsigt til store og vedvarende underskud på grund af flere ældre i forhold til erhvervsaktive.

Regeringen har et sigtepunkt om et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP i 2020 og et mål om balance i 2025, som bidrager til at sikre et godt afsæt for kommende generationer. På den baggrund udgør råderummet i finanspolitikken ca. 12 mia. kr. frem mod 2020 og 35½ mia. kr. frem mod 2025 i en situation uden nye tiltag, *jf. tabel 1.1.*

Tabel 1.1
Råderum uden nye tiltag og udvikling i den strukturelle saldo

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Råderum, mia. kr. (2017-niveau)	4¾	9½	11¾	15	20¾	26	31¾	35½
Strukturel saldo i 2025-plan, pct. af BNP	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0

Med en fortsat reformindsats, som indfrier regeringens vækstmål, vil råderummet til nye tiltag øges yderligere. Det forudsættes, at nye arbejdsmarkedsreformer øger råderummet samlet til godt 50 mia. kr. frem mod 2025.

1.1 Reformer har gjort Danmark stærkere

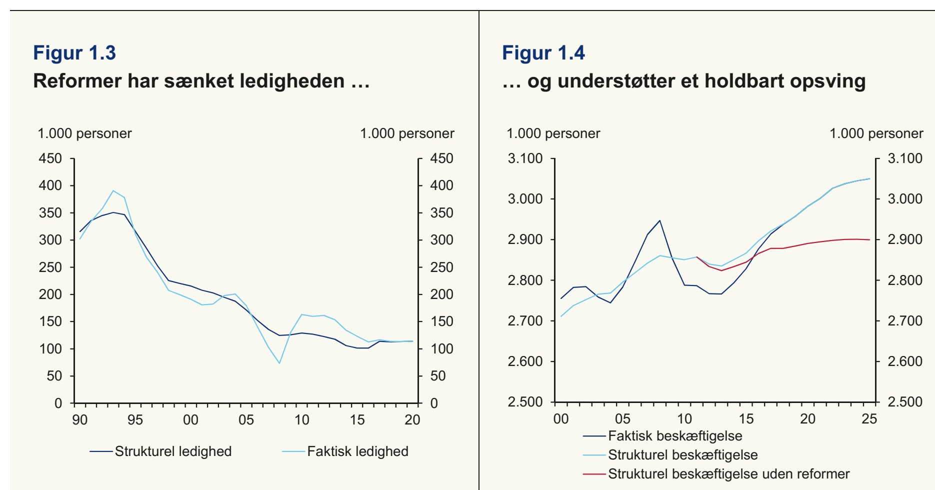
Det sporskifte i den økonomiske politik, som blev gennemført med fastkurspolitikken og genopretningen af de offentlige finanser i starten af 80'erne, og de reformer af arbejdsmarked, skat og pension som er gennemført gennem tre årtier, har været centrale forudsætninger for den gunstige position, Danmark i dag står i.

Reformerne har øget beskæftigelsen og sænket ledigheden, som nu er på det laveste niveau i 40 år, når man ser bort fra overophedningen i 2007 og 2008, *jf. figur 1.3*. Det er markante resultater, som har gjort Danmark til et bedre land at leve i.

Alene de reformer og tiltag, der er gennemført siden finanskrisen i 2008, øger beskæftigelsen frem mod 2025 med over 125.000 personer, øger BNP med 5½ pct. svarende til ca. 110 mia. kr. og styrker isoleret set de offentlige finanser med godt 50 mia. kr., *jf. kapitel 5*. En stor del af virkningen på beskæftigelse og de offentlige finanser kan tilskrives tilbagetrækningsreformen fra 2011, som i sig selv øger beskæftigelsen med omkring 60.000 personer frem mod 2025.

Den nuværende kraftige beskæftigelsesfremgang er også muliggjort af de senere års reformer. Uden disse reformer ville vi nu stå i en situation med udbredt mangel på arbejdskraft, *jf. figur 1.4.* Det ville betyde, at opsvinget ville risikere at gå i stå, før det for alvor kom i gang.

Fordi vi med rettidig omhu gennemførte reformer i årene efter finanskrisen, har vi i dag et godt udgangspunkt – og bedre end i mange andre lande – med grundlæggende sunde offentlige finanser og stærk fremgang i beskæftigelsen.



Figur 1.3
Reformer har sænket ledigheden …

Figur 1.4
… og understøtter et holdbart opsving

Anm.: I figur 1.4 er strukturel beskæftigelse uden reformer beregnet i fravær af reformbidrag siden 2009.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Reformerne har endvidere været centrale for at styrke finansieringen af velfærdsydelserne på langt sigt, når der bliver flere ældre med behov for pleje og sundhedsydelser, herunder særligt med Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsaftalen (2011). De resultater skal vi fastholde og bygge videre på.

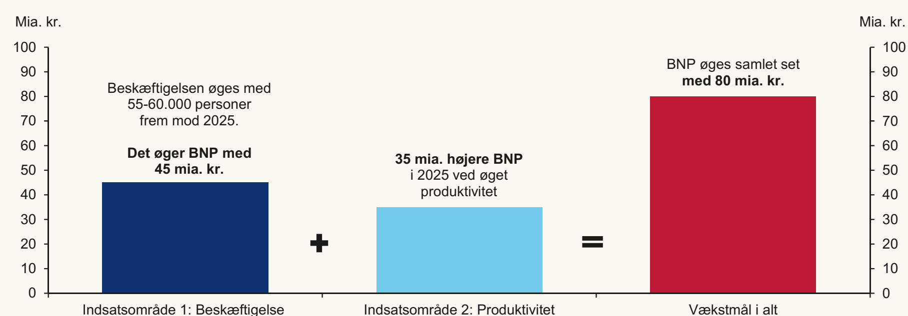
Men der er også udfordringer og ting, vi kan gøre bedre. Produktivitetsvæksten i Danmark har over en årrække ligget i den lave ende internationalt set, og virksomhedernes investeringer er lave. Væksten i dansk økonomi har derfor gennem noget tid været lavere end i mange af de lande, vi normalt sammenligner os med, *jf. afsnit 1.2*.

Vi skal derfor tage hånd om den lave produktivitetsvækst, så fremgangen i vores velstand fortsat er på niveau med de lande vi normalt sammenligner os med. Og selv om vi er kommet langt med reformer, der øger beskæftigelsen, er der fortsat potentiale for at få flere med i arbejdsfællesskabet og skabe større råderum i finanspolitikken.

1.2 Regeringen har ambitiøse mål om at øge velstanden

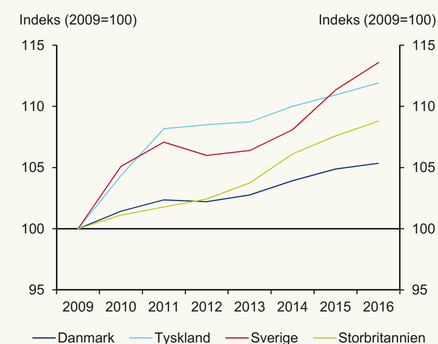
Med ansvarlig økonomisk politik som fundament har regeringen sat det ambitiøse mål, at velstanden skal løftes med samlet set 80 mia. kr., *jf. figur 1.5.*

Figur 1.5
Regeringens mål er at øge væksten med 80 mia. kr.

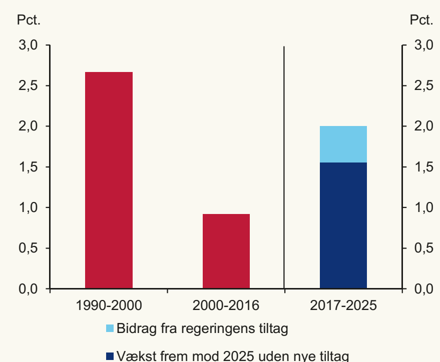


Væksten i Danmark har siden finanskrisen haltet efter de lande vi normalt sammenligner os med, *jf. figur 1.6.* Hvis vi lader stå til, og ikke gennemfører yderligere tiltag, peger de økonomiske fremskrivninger på en økonomisk vækst på ca. 1½ pct. om året fra 2017 til 2025. Med en fuld indfrielse frem mod 2025 af regeringens ambitiøse vækstmålsætning vil vi nå en årlig vækst på ca. 2 pct., *jf. figur 1.7.*

Figur 1.6
Væksten i BNP pr. indbygger har været relativt lav i Danmark



Figur 1.7
BNP-væksten frem mod 2025 stiger med ½ pct.-point med regeringens målsætning

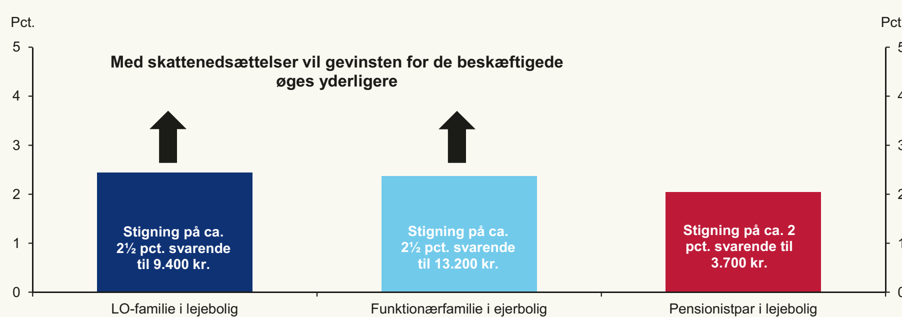


Anm.: Figur 1.6 viser vækst i BNP pr. indbygger.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Når den økonomiske vækst øges, medfører det et bredt velstandsløft i samfundet. Hvis vi formår at løfte produktiviteten svarende til 35 mia. kr. frem mod 2025, vil en typisk LO-familie opleve et løft i rådighedsbeløbet på knap 9.500 kr. om året, *jf. figur 1.8.* Hertil kommer, at regeringen vil lette skatten. Det vil yderligere forhøje det beløb, familierne har til overs til sig selv og betyde mere luft i privatøkonomien og større selvbestemmelse i hverdagen.

Gevinsten ved øget vækst vil være størst for dem, der er i arbejde, men hele samfundet vil få et løft. Det skyldes, at højere produktivitet i den private sektor vil give højere lønninger, som også vil smitte af på de offentlige lønninger, og via satsreguleringen øge købekraften for personer på overførselsindkomst. På den måde bidrager øget produktivitet i den private sektor til at øge velstanden bredt i samfundet. Øget produktivitet i det offentlige kommer ligeledes alle borgere til gode fordi bedre ressourceudnyttelse giver mulighed for bedre service.

Figur 1.8
Den øgede vækst vil komme samfundet bredt til gode



Anm.: Figur 1.8 viser den beregnede stigning i rådighedsbeløbet ved en indfrielse af produktivitetsmålsætningen.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodel og egne beregninger.

1.3 Veje til øget beskæftigelse

Høj beskæftigelse er central for finansieringen af det danske velfærdssamfund og for alle danskere. Jo flere der arbejder og bidrager, jo mindre behøver skatten være for den enkelte. Med høje offentlige udgifter skal Danmark være blandt de bedste lande, når det kommer til høj erhvervsdeltagelse og arbejdsudbud.

Danskernes samlede antal arbejdstimer for de 15-64-årige ligger imidlertid kun i midterfeltet i en international sammenligning. Og Danmark er de seneste 15 år blevet overhalet af Tyskland, Sverige og Storbritannien. Det skal vi gøre bedre – og potentialet er der.

Regeringen vil indfri målet om at øge beskæftigelsen med 55-60.000 personer ved løbende at fremlægge nye initiativer og gøre en forstærket indsats inden for fem indsatsområder, *jf. boks 1.2.*

Boks 1.2
Fem indsatsområder for at øge beskæftigelsen i Danmark

1. Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet for unge.
2. Flere der deltager på arbejdsmarkedet og færre der modtager offentlig forsørgelse.
3. Flere der vælger at blive længere på arbejdsmarkedet.
4. Øget gennemsnitlig arbejdstid, blandt andet ved lavere skat på indtægten fra en ekstra indsats.
5. International rekruttering af højtkvalificeret arbejdskraft.

Indsatsområde 1 – Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet for unge

Regeringen har en ambition om at øge beskæftigelsen med ca. 10.000 personer ved at tilskynde unge til at træde tidligere ind på arbejdsmarkedet, arbejde ved siden af SU'en og bruge færre år i uddannelsessystemet, *jf. figur 1.9*.

Regeringen vil blandt andet fremlægge et udspil om at omlægge SU'en. Regeringen har endvidere fremlagt en reform af taxametersystemet for de videregående uddannelser, som også vil understøtte målet om tidligere færdiggørelse. Reformen understøtter tillige, at uddannelserne skal matche arbejdsmarkedets behov, så beskæftigelseschancerne forbedres. I den forbindelse har regeringen endvidere foreslået fx en ny forberedende grunduddannelse, som skal bidrage til, at alle unge kommer godt videre fra folkeskolen. Regeringen vil i de kommende år fortsætte arbejdet med at øge unges beskæftigelse og forbedre resultaterne af uddannelsesindsatsen.

Indsatsområde 2 – Færre på offentlig forsørgelse

Det er regeringens ambition at øge beskæftigelsen med ca. 20.000 personer via initiativer, som flytter stadig flere væk fra offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse. Trods fremskridt er der fortsat op mod 800.000 af de 15-64 årige, som enten modtager offentlig forsørgelse eller støtte til beskæftigelse, herunder mange ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

Regeringen vil blandt andet indfri ambitionen ved fortsat at styrke tilskyndelsen til at være i arbejde. Til efteråret vil regeringen præsentere udspil til JobReformens anden fase, som blandt andet skal sænke skatten for de laveste arbejdsindkomster, hvilket sammen med beskæftigelsesrettede justeringer af overførselssystemet vil øge gevinsten ved lavtlønnet arbejde.

For at få flere indvandrere og efterkommere i job og reducere antallet af kontanthjælpsmodtagere, herunder også for andre befolkningsgrupper, vil regeringen desuden arbejde for at udbrede "best practice" i kommunernes jobindsats over for ledige og blandt andet sikre fuld håndhævelse af rådighedskrav.

Gevinsten ved at være i arbejde er allerede øget siden sidste folketingsvalg. Der er som led i JobReform I indført et kontanthjælpsloft. Ligesom regeringen har indført en integrationsydel-

se og en 2-årig JobPræmie for langtidsledige. Med to- og trepartsaftalerne fra 2016 er der blandt andet igangsat en mere jobrettet integrationsindsats for flygtninge og aftalt såkaldte integrationsgrunduddannelsesforløb (IGU). IGU kombinerer uddannelse med arbejde til en løn, som giver flygtningene bedre mulighed for at få fodfæste på det danske arbejdsmarked, så de ikke ender på langvarig offentlig forsørgelse. Regeringen vil i de kommende år fortsat prioritere indsatsen for at få flere overførselsmodtagere i beskæftigelse.

Figur 1.9
Fem indsatsområder for øget beskæftigelse



Indsatsområde 3 – Flere der vælger at blive længere på arbejdsmarkedet

Regeringen vil gøre det mere attraktivt at blive længere på arbejdsmarkedet i en situation, hvor danskerne lever længere og generelt har bedre helbred. Ambitionen er at øge beskæftigelsen med yderligere 5-10.000 personer ad den vej ud over det, der følger af allerede gennemførte reformer.

Beskæftigelsen for de over 60-årige er steget betydeligt de senere år, men den er stadig markant under niveauet i blandt andet Sverige og Norge. I forlængelse af 2025-planen præsenterer regeringen et udspil, som gør pensionssystemet mere robust og samtidig understøtter, at flere vælger at blive lidt længere på arbejdsmarkedet. Regeringen vil i de kommende år fortsætte arbejdet med at understøtte, at flere vil finde det attraktivt at udskyde tilbagetrækning og give en hånd med på arbejdsmarkedet.

Indsatsområde 4 – Øget gennemsnitlig arbejdstid

Regeringen vil fremlægge initiativer, som kan medvirke til, at flere vælger at arbejde flere timer, svarende til en stigning i fuldtidsbeskæftigelsen på 10-15.000 personer. Den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget i Danmark er blandt de laveste i OECD. Regeringen vil blandt andet fremlægge forslag til at reducere skatten på den sidst tjente krone for grupper på arbejdsmarkedet, så incitamentet til at gøre en ekstra indsats øges. Der er gennemført lettelser af marginalskatten over de seneste tre årtier, senest med skattereformerne i 2009 og 2012, og regeringen vil fortsætte ad den vej.

Derudover kan den årlige arbejdstid også øges fx ved reduceret sygefravær. Regeringen vil derfor fremlægge initiativer, der kan understøtte at sygefraværet bliver bragt ned i både den private og offentlige sektor, herunder ikke mindst i kommuner og regioner, hvor sygefraværet ligger væsentligt over sygefraværet i den private sektor og staten.

Indsatsområde 5 – International rekruttering

Regeringen sigter efter at øge beskæftigelsen med mindst 5.000 personer gennem øget international rekruttering af højtkvalificeret og højtlønnet arbejdskraft i forhold til i dag. Tilgang af kvalificeret arbejdskraft fra andre lande kan bidrage til at sikre virksomhederne den arbejdskraft, de efterspørger, når den ikke er til rådighed i Danmark. International rekruttering af kvalificeret arbejdskraft kan dermed bidrage til at begrænse potentielle flaskehalse på arbejdsmarkedet, styrke virksomhedernes konkurrencedygtighed og forbedre beskæftigelseschancerne for andre lønmodtagere. Regeringen vil derfor løbende arbejde for, at Danmark skal være åbent for velkvalificerede udlændinge, som kan gøre en positiv forskel.

Regeringen vil løbende præsentere tiltag og initiativer indenfor de fem indsatsområder, som har til formål at øge beskæftigelsen. Indsatsen vil ske i samarbejde med Folketing, offentlige myndigheder, arbejdsgivere og arbejdstagere mv.

Figur 1.10
Beskæftigelsen kan øges gennem konkrete reformer og en målrettet indsats



Ved nogle tiltag, der bygger på konkrete og kendte virkemidler, kan der på forhånd med rimelig sikkerhed skønnes over effekterne på beskæftigelsen og de offentlige finanser. Det

betyder også, at der ved tiltag, som styrker de offentlige finanser, kan planlægges efter at disponere midlerne, når der er indgået aftaler, som sikrer den konkrete finansiering, *jf. figur 1.10.*

Men på andre områder kan effekterne af en øget indsats ofte først spores efterfølgende i øget beskæftigelse og styrkede offentlige finanser. Det vil derfor også først være muligt at disponere over midlerne, når de positive effekter konstateres.

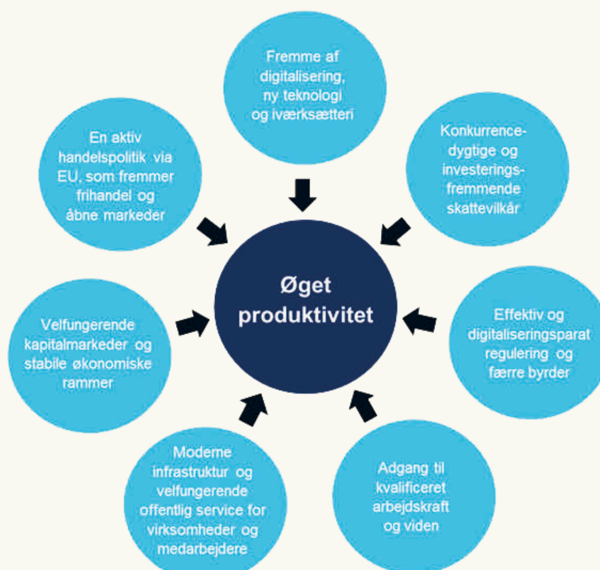
1.4 Veje til øget værdiskabelse og velstand

Det andet store indsatsområde inden for regeringens vækstmålsætning handler om at styrke virksomhedernes muligheder for at øge værdiskabelsen og produktiviteten pr. arbejdstime.

Danmarks udgangspunkt for at gribe mulighederne i den digitale og teknologiske udvikling og globaliseringen er godt. Vi er blandt de mest velstående lande i verden. Det skyldes først og fremmest, at produktivitets*niveauet* i Danmark er blandt verdens højeste.

Vores gode udgangspunkt er overordnet set en konsekvens af, at vi har en veluddannet arbejdsstyrke og har fulgt med den teknologiske udvikling, at virksomhederne har gode og stabile rammevilkår, og at vi har draget fordel af globaliseringen. Den fleksible og dynamiske danske arbejdsmarkedsmodel har desuden bidraget til det gode udgangspunkt.

Figur 1.11
Indsatsområder for øget produktivitet



Gode rammevilkår for vækst er centrale for, at virksomhederne kan gribe mulighederne i den

digitale og teknologiske udvikling. Vi skal bruge de nye muligheder til at øge produktiviteten. Lovgivningen skal give rum til nye forretningsmodeller, erhvervsvilkårene skal være konkurrencedygtige og danskerne skal uddanne sig, så de kan bruge de nye teknologier. Det handler også om at understøtte et dynamisk erhvervsliv, hvor virksomhederne har adgang til arbejdskraft med de rette kompetencer og har gode rammer for nye investeringer i digitalisering, ny teknologi, forskning og udvikling.

De internationale betingelser for danske virksomheder er blevet mere usikre efter Storbritanniens beslutning om at træde ud af EU og den amerikanske regerings udmeldinger om retningen for den fremtidige handelspolitik. Hvis liberaliseringen af den internationale handel går i stå eller går den forkerte vej, vil mulighederne for velstandsfremgang blive mindre end ellers – især i et lille land som Danmark, som er stærkt afhængigt af samhandel med omverdenen. Det skærper kravene til, at Danmark og EU arbejder for fortsat frihandel, og at vi fortsat byder danske og internationale virksomheder gode vilkår for produktion her i landet.

Regeringen har sat et ambitiøst mål om, at velstanden skal øges med 35 mia. kr. gennem tiltag, som understøtter, at virksomhederne kan løfte produktiviteten. Frem mod 2025 svarer det til, at den årlige BNP-vækst øges med 0,2 pct.-point, og at rådighedsbeløbet for en LO-familie øges med knap 9.500 kr.

Boks 1.3
Eksempler på potentiale for øget produktivitet

- Med afskaffelsen af PSO-afgiften, modernisering af planloven, fødevare- og landbrugspakken samt andre gennemførte initiativer er der allerede gennemført tiltag, der øger produktiviteten med 4 mia. kr. En gennemførsel af forsyningsstrategien skønnes at kunne hæve BNP med yderligere 5½ mia. kr.

- Regeringen vil gøre det mere attraktivt at drive virksomhed og investere i Danmark. Øgede investeringer i blandt andet ny teknologi, digitalisering og robotter vil bidrage til, at virksomhederne har et veludbygget og moderne produktionsapparat. Øges erhvervsinvesteringerne med i gennemsnit 10 mia. kr. om året (½ pct. af BNP) løftes vækstpotentialet med 10-12 mia. kr. frem mod 2025.

- Produktivitetsvæksten har i de indenlandske serviceerhverv været lavere end i andre danske brancher. Regneeksempler peger på, at hvis konkurrenceintensiteten og markedsdynamikken i serviceerhvervene kan øges, så de svarer til betingelserne i industrien, vil BNP potentielt kunne øges med 15-30 mia. kr. Hvis man med øget brug af internationale standarder, målrettede liberaliseringer og skærpet konkurrence kan komme en fjerdedel af vejen svarer det til et potentiale på 4-8 mia. kr.

- En opgørelse fra EU-Kommissionen viser, at Danmark er det mest digitaliserede land i EU, selvom andre lande er ved at indhente forspringet. Nye digitale teknologier – inden for fx kunstig intelligens, udnyttelse og anvendelse af *big data,* 3D-print, dele- og platformsøkonomi, selvkørende biler mv. – rummer potentiale for betydelige produktivitetsfremskridt. Regeringen vil blandt andet udarbejde en strategi for Danmarks digitale vækst og en strategi for vækst gennem deleøkonomi.

- Regeringen har et mål om at lette erhvervslivets byrder med 4 mia. kr. frem mod 2020 og yderligere 2 mia. kr. frem til 2025. Færre byrder kan reducere virksomhedernes omkostninger og frigøre ressourcer, der kan anvendes til mere produktive formål. For hver gang virksomhedernes byrder reduceres med 1 mia. kr. kan det bidrage til at øge BNP med op mod 2 mia. kr. afhængigt af blandt andet typen af byrdelettelsen, og hvilke brancher der påvirkes.

Målsætningen skal blandt andet indfries ved at sikre, at dansk erhvervsliv også fremadrettet har gode rammevilkår, som understøtter, at virksomhederne kan udnytte mulighederne i globalisering og ny teknologi. Danmark skal have virksomheder, som er i front med innovation, digitalisering og automatisering. Det kræver investeringer og medarbejdere med de rette kvalifikationer, færre byrder og lavere omkostninger samt effektiv konkurrence.

I kommende udspil vil regeringen blandt andet fremlægge forslag til at sænke skatter for blandt andet virksomhederne, forenkle regler og forbedre infrastrukturen til gavn for dansk erhvervsliv, herunder i forbindelse med veksttiltag i efteråret 2017. Det skal være nemmere og billigere at drive virksomhed i Danmark.

Regeringen har på den baggrund igangsat en række processer, som skal understøtte et stærkt og dynamisk erhvervsliv, og bidrage til, at alle får fordel af udviklingen, *jf. boks 1.4*.

Med Disruptionrådet – Partnerskab for Danmarks fremtid – vil regeringen sammen med gode kræfter fra hele samfundet kortlægge de udfordringer og muligheder som globaliseringen og den teknologiske udvikling kan give. Udviklingen på nogle områder går stærkt i disse år, og nye teknologier inden for digitalisering, robotter og kunstig intelligens kan forandre danskernes hverdag. Der er store gevinster forbundet med de nye muligheder. Den nye teknologi kan give højere velstand, bedre velfærd, skåne miljøet og skabe arbejdspladser med mindre nedslidning. Men udviklingen betyder også, at kravene til arbejdsstyrkens kompetencer og uddannelse hele tiden ændres. Det øger kravene til løbende opkvalificering og omskoling. Ellers risikerer vi, at nogle sakker bagud, og at skellene i vores samfund vokser. Rådet skal finde svar på, hvordan vi ruster det danske samfund til at gribe ud efter fremskridtet og omfavne de teknologiske muligheder, så alle får del i udviklingen.

Regeringen vil fremlægge en strategi for Danmarks digitale vækst for at understøtte Danmark som digital frontløber og sikre, at virksomhederne gør brug af den nye teknologi og nye forretningsmodeller.

Det er vigtigt, at Danmark har et stærkt iværksættermiljø, der kan skabe en fødekæde af nye virksomheder, der kan vokse sig store. Regeringen har derfor nedsat et Iværksætterpanel, der skal komme med anbefalinger til regeringen om, hvordan Danmark styrker vækstvilkårene for iværksættere.

Endvidere fremlægger regeringen en strategi for vækst gennem deleøkonomi og vil fortsætte arbejdet med at udvikle danske styrkepositioner, fx inden for Life Science, det Blå Danmark og cirkulær økonomi.

Boks 1.4
Processer for at understøtte et dynamisk erhvervsliv og sikre, at alle får fordel af udviklingen

1. *Disruptionrådet – Partnerskab for Danmarks fremtid* skal analysere hvilke udfordringer Danmark står over for i forhold til den teknologiske udvikling og globalisering, hvad styrkepositionerne er, og hvordan vi bedst griber mulighederne for derigennem at bidrage til, at Danmark også i fremtiden vil være et land uden store skel mellem mennesker.

2. Regeringen vil blandt andet lancere en strategi for Danmarks digitale vækst, blandt andet baseret på anbefalinger fra Digitalt Vækstpanel.

3. Iværksætterpanelet skal se på, hvordan der kan skabes bedre vilkår for iværksættere og vækstvirksomheder.

4. Vækstteams har fokus på nye muligheder, hvor vi har styrkepositioner, fx Life Science, Blå Danmark og cirkulær økonomi. Regeringen vil blandt andet fremlægge vækstplaner på sådanne områder.

5. Virksomhedsforum for enklere regler kommer løbende med forslag til regeringen om at gøre det nemmere og billigere at drive virksomhed i Danmark.

6. Produktivitetsrådet har permanent fokus på udfordringer og potentialer for produktivitetsudviklingen.

7. Der udarbejdes en strategi for vækst gennem deleøkonomi under fair og lige konkurrenceforhold.

8. Råd om gode konkurrencevilkår og Danmarks Vækstråd skal komme med forslag til, hvordan erhvervsvilkårene kan forbedres.

1.5 En økonomi i balance

Samtidig med at vi styrker grundlaget for vækst og beskæftigelse, skal vi fastholde en økonomi i god balance. Det har flere dimensioner.

Regeringen vil i de kommende år føre en økonomisk politik, som bidrager til et fortsat balanceret opsving. Det er ikke muligt at finjustere konjunkturerne, men den økonomiske politik kan gøre sit til at forlænge og forstærke opsvinget for dansk økonomi med reformer, som øger arbejdsudbuddet og produktiviteten.

Endvidere skal vi sikre en god balance mellem den offentlige og den private sektor. Her er det blandt andet afgørende for sammenhængskraften i vores velfærdssamfund, at alle kan se en fordel i at arbejde – og at det kan betale sig for alle. Vi vil derfor sætte skatten på arbejde ned. Samtidig skal vi udnytte de mange ressourcer, vi allerede bruger i den offentlige sektor, til at få mere velfærd for pengene.

Det er regeringens mål, at de offentlige udgifter over tid skal fylde en mindre del af økonomien, end de gør i dag. Basisvæksten i udgifterne til offentlig service skal derfor være moderat. Hertil kommer midler frigjort af reformer, som mindsker udgifterne til passiv forsørgelse, samt investeringer i danskernes sikkerhed.

Endeligt skal der sikres en bedre balance mellem nutidige og fremtidige generationer. I årene 2025-2045 bliver der flere ældre og relativt færre i arbejdsstyrken. Vi står derfor over for en periode med demografisk modvind, som vil lægge pres på de offentlige finanser. I årene frem mod 2025 skal vi sørge for, at vi sikrer et godt afsæt for fremtidige generationer.

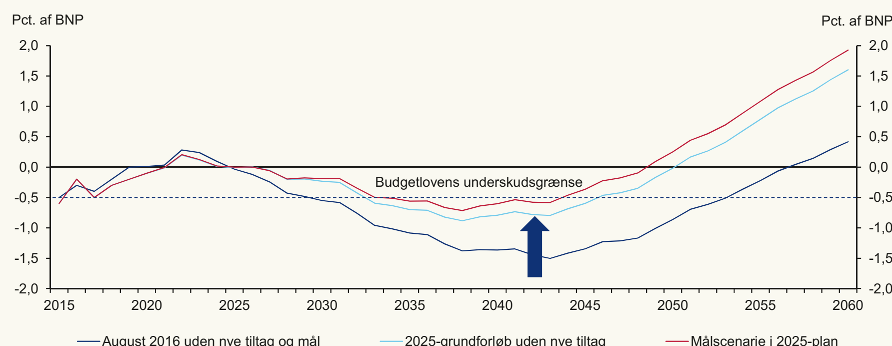
Mål og sigtepunkter i finanspolitikken

Finanspolitikken vil i de kommende år blive tilrettelagt efter det operationelle mål, at der skal være balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2025. Sammen med de tiltag, der allerede er gennemført, vil det betyde, at dansk økonomi står fornuftigt rustet til at håndtere perioden med demografisk modvind efter 2025.

Siden den tidligere regerings udspil til *DK2025 – Et stærkere Danmark* er de langsigtede udsigter for de offentlige finanser forbedret på flere punkter, *jf. figur 1.12.* Boligaftalen inklusiv råderumsfinansiering er i balance i 2025. Den del af boligskattenedsættelserne, som afspejler rabatter til eksisterende ejere i 2021, bortfalder efterhånden, når ejerne sælger deres bolig. Det reducerer provenutabet over tid. Hertil kommer en række forhold af mere teknisk karakter, herunder at den offentlige gæld i 2016 er revideret ned. Det betyder lavere renteudgifter. De gennemførte initiativer mv. dæmper dermed det fremtidige pres på de offentlige finanser.

Der er usikkerhed forbundet med fremskrivninger så langt frem i tid, men udsigterne ser nu lysere ud. På den baggrund tilrettelægges finanspolitikken frem mod 2020 ud fra et sigtepunkt om et strukturelt underskud på ca. 0,1 pct. af BNP. Det er lidt lempeligere end 2020-planens mål om strukturel balance.

Figur 1.12
Reformer har forbedret de offentlige finanser på sigt – udfordringen efter 2025 er håndterbar



Anm.: Udover gennemførte tiltag omfatter ændringer mellem fremskrivningerne også opdaterede forudsætninger om blandt andet nordsøprovenuer, renter og befolkningsprognoser samt andre forhold.
Kilde: DK2025 – Et Stærkere Danmark, august 2016 og egne beregninger.

Sigtepunktet for den strukturelle saldo på -0,1 pct. af BNP i 2020 afspejler en balanceret tilgang. På den ene side er den langsigtede udfordring for de offentlige finanser reduceret. På den anden side er konjunkturpresset i dansk økonomi øget og beskæftigelsen er vokset

hurtigt. Det kalder på årvågenhed og at den økonomiske politik ikke skubber på kapacitetspresset.

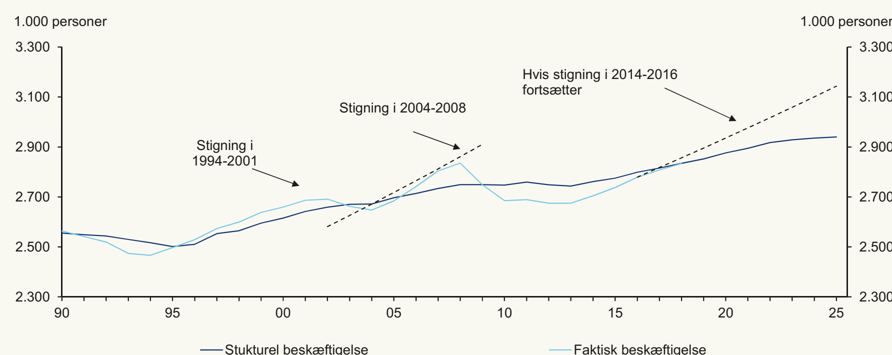
Beskæftigelsen stiger aktuelt på linje med tidligere opsving og er dermed kraftigere end den fremgang i arbejdsudbuddet, der er udsigt til i de kommende år*, jf. figur 1.13*. Det betyder, at der trods allerede vedtagne reformer er risiko for mere udbredte flaskehalse på arbejdsmarkedet i de kommende år.

I en situation med risiko for overophedning og flaskehalse vil det dæmpe efterspørgselspresset på arbejdsmarkedet at prioritere lavere skat på arbejde frem for vækst i de offentlige forbrugsudgifter. Det skyldes, at lavere udgiftsvækst dæmper efterspørgslen mere på kort sigt end skattenedsættelserne øger den, og at skattenedsættelserne desuden udvider kapaciteten i økonomien.

Øget offentligt forbrug ville derimod øge risikoen for overophedning.

Regeringen har en klar ambition om, at arbejdsudbud og produktivitet skal øges i de kommende år. Når vi sætter skatterne ned og har en afdæmpet vækst i det offentlige forbrug, vil det sammen med øvrige reformer bidrage til holdbar og balanceret vækst i dansk økonomi.

Figur 1.13
Den aktuelle stigning i beskæftigelsen er større end væksten i arbejdsudbuddet



Anm.: De stiplede linjer i figur 1.13 viser de gennemsnitlige vækstrater i de angivne perioder.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hvis der i de kommende år kan findes politisk flertal for reformer, som reducerer den langsigtede udfordring for de offentlige finanser yderligere, vil konsolideringsstien for den strukturelle saldo kunne lempes, når finanspolitikken samtidig er afstemt med konjunktursituationen.

1.6 Overordnede prioriteringer i finanspolitikken

Regeringspartierne og et flertal i Folketinget har lempet en række skatter og afgifter med finanslovene for 2016 og 2017 og aftalen om afviklingen af PSO-afgiften. Den nylige aftale om boligskatterne indebærer også en lempelse af beskatningen frem mod 2025 og målt i varige virkninger.

Arbejdet fortsætter i de kommende år. Regeringen ønsker således, at en væsentlig del af råderummet i den offentlige økonomi skal bruges til at sænke skatter og afgifter for at fremme vækst og velstand, herunder:

- Skatten skal sænkes for almindelige og lave arbejdsindkomster, så flere får en mærkbar økonomisk gevinst ved at være i job.
- Færre skal betale topskat, fordi topskatten koster vækst og beskæftigelse.
- Reducerede erhvervs- og virksomhedsskatter skal understøtte gode rammevilkår, så det er fordelagtigt at investere og drive virksomhed i Danmark.

Skattestoppet skal fortsat udgøre den overordnede ramme for skatte- og afgiftspolitikken, og regeringen har som vigtig sigtelinje, at skattetrykket skal aftage frem mod 2025.

Tabel 1.2
Øget råderum kan anvendes til nye målrettede prioriteringer

	2020	2025
Råderum i alt i målscenarie, mia. kr. (2017-niveau)	**14**	**50½**
Nyt udgangspunkt for finanspolitikken med sigtepunkt på -0,1 pct. af BNP i 2020	11¾	35½
Forudsatte arbejdsmarkedsreformer (illustration)	2½	15
Overordnede prioriteringer i målscenarie, mia. kr. (2017-niveau)	**14**	**50½**
Basisvækst på 0,3 pct. i gennemsnit	4¼	11½
Skattestop for punktafgifter	-	¾
Løft af offentlige investeringer	-	5
Resterende råderum, herunder til lavere skat, væksttiltag, styrkelse af danskernes sikkerhed mv.[1)]	10	33½

Anm.: Grundet afrundinger kan der være afvigelser mellem totalen og summen af delkomponenter. Tabellen viser det finanspolitiske råderum i 2020 og 2025, hvis regeringens beskæftigelsesmålsætning indfries. Den endelige prioritering og fremskaffelse af råderum vil løbende blive fastlagt i forbindelse med politiske aftaler og de årlige finanslove.
1) I forbindelse med nedsættelser af skatten kan der yderligere disponeres et provenu på ca. 1 mia. kr., som afspejler provenu afsat i forbindelse med JobReformens fase I mv.
Kilde: Egne beregninger.

Når målet om at øge den strukturelle beskæftigelse med 55.000-60.000 personer blandt andet indfris via initiativer, der bidrager til at færre modtager offentlig forsørgelse, giver det en dobbelt gevinst: dels øgede skatteindtægter, når flere arbejder, dels sparede udgifter, når færre modtager overførselsindkomst. Dermed bliver råderummet til løbende prioriteringer større. På nogle områder vil virkningerne af øget beskæftigelse først kunne konstateres efterfølgende og midlerne således først kunne disponeres, når de positive effekter viser sig.

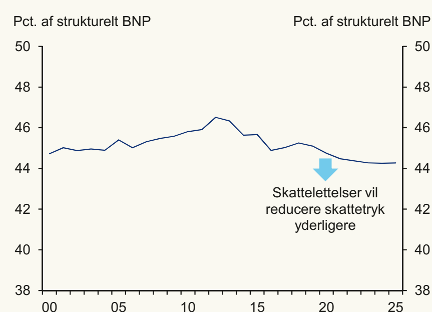
Med forudsatte beskæftigelsesfremmende reformer øges råderummet i finanspolitikken dermed samlet set til ca. 14 mia. kr. i 2020 og godt 50 mia. kr. i 2025, *jf. tabel 1.2*.

Inden for dette råderum vil regeringen prioritere et fortsat skattestop for punktafgifter, et betydeligt løft af rammen til offentlige investeringer samt en moderat basisvækst i udgifterne til offentligt forbrug på 0,3 pct. årligt. Med de prioriteringer vil der være et resterende råderum på ca. 10 mia. kr. i 2020 og godt 33 mia. kr. i 2025, *jf. tabel 1.2*.

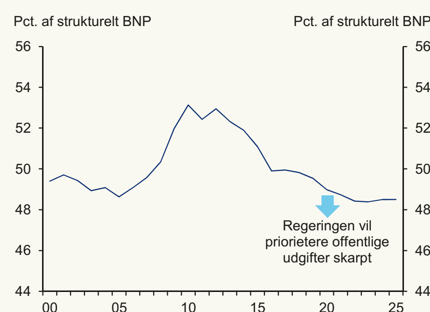
Regeringen ønsker at disponere en markant del af det resterende råderum vist i tabel 1.2 til lettelser af skatten på arbejde og initiativer, der øger vækstpotentialet i den private sektor. Skattenedsættelser vil bidrage til at skattetrykket aftager yderligere frem mod 2025, *jf. figur 1.14*.

Udover nedsættelser af personskatterne i forbindelse med JobReformens anden fase vil regeringen blandt andet prioritere veksttiltag og styrkelse af danskernes sikkerhed. Ligeledes kan det resterende råderum medgå til at finansiere uforudsete hændelser og løbende prioriteringer i finanspolitikken.

Figur 1.14
Regeringen har et mål om faldende skattetryk …



Figur 1.15
… samt et mål om falende udgiftstryk frem mod 2025



Anm.: Figur 1.14 og 1.15 viser udviklingen i skattetryk og udgiftstryk frem mod 2025 i et grundforløb uden nye tiltag.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med det udbyggede velfærdssamfund vi i fælleskab har indrettet i Danmark, har vi opbygget et sikkerhedsnet og adgang til blandt andet sundhed og uddannelse, der i høj grad er med til at sikre lige muligheder. Vi skal værne om den tryghed, velfærdssamfundet skaber.

Men den offentlige sektor fylder en stor del af økonomien – både i et historisk perspektiv og i forhold til de fleste andre lande, *jf. kapitel 2*. Der skal være en bedre balance, så der i de kommende år er øget rum til, at den private sektor kan vokse. Samtidig er det vigtigt for regeringen, at de af danskernes penge, der anvendes i den offentlige sektor, bliver brugt med omhu.

For regeringen er det derfor en vigtig sigtelinje, at det strukturelle offentlige udgiftstryk skal aftage, så den offentlige sektor og de samlede offentlige udgifter udgør en mindre del af samfundsøkonomien, *jf. figur 1.15.*

Som udgangspunkt ønsker regeringen en basisrealvækst på 0,3 pct. i det offentlige forbrug, svarende til knap 1½ mia. kr. årligt. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, fx SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed. Når vi får flere i arbejde sparer staten fx penge til indkomstoverførsler, som giver mulighed for nye tiltag på andre områder.

Samtidig skal vi prioritere skarpere indenfor de offentlige udgifter ved at fokusere mere på kerneopgaverne, så en større del af midlerne bliver brugt på højt prioriterede velfærdsområder, som kommer borgerne mest til gavn. Det stiller krav om stram udgiftsstyring og effektiv drift af de offentlige institutioner. Samtidig vil regeringen øge rammen til offentlige investeringer, som styrker vækstgrundlaget i samfundet, herunder til øget digitalisering i den offentlige sektor, som understøtter, at det offentlige kan levere bedre service inden for en afdæmpet, men positiv udgiftsvækst.

1.7 En mere sammenhængende offentlig sektor

Vi har i dag en velfungerende offentlig sektor, der på mange måder leverer en god service til både borgere og virksomheder.

Den offentlige sektor er imidlertid også stor og kompleks, og borgere og virksomheder oplever i for mange tilfælde, at der mangler sammenhæng og koordination i myndighedernes indsatser og tilbud. Der bliver på den måde spildt for mange ressourcer i den offentlige sektor – menneskelige som økonomiske. Og samtidig betyder stramme økonomiske rammer, at det offentlige skal køre længere på literen, så vi får mere velfærd for pengene.

Regeringen har derfor en ambition om at forny og nytænke den offentlige sektor, så den med afsæt i borgernes og virksomhedernes behov bliver bedre og mere sammenhængende.

Med afsæt i et foreløbigt arbejdsprogram for en Sammenhængsreform vil regeringen arbejde for at løfte kvaliteten i opgaveløsningen og styrke sammenhængen på tværs af det offentlige.

- Borgeren skal opleve en mere sammenhængende offentlig sektor, og der skal være mod til at gå nye veje i den offentlige opgaveløsning. Regeringen vil sikre mere tid til kerneopgaverne i den offentlige sektor ved at fjerne bureaukrati og regler, der ofte er overlappende og komplekse.

- Der skal skabes bedre velfærd på tværs af sektorer ved at indrette den offentlige sektor, så opgaver frem for myndighedsgrænser er styrende, og opgaver løses, hvor der fås mest kvalitet for pengene. Det kræver en klogere styring af velfærdsområderne med fokus på kvalitet og resultater.
- Vi skal udnytte de muligheder, som digitalisering og data giver for en bedre, mere tidssvarende og effektiv offentlig sektor.
- Vi skal understøtte bedre ledelse i den offentlige sektor med afsæt i de rammevilkår og udfordringer, der gør sig gældende for den offentlige sektor.

Regeringen har indledt en omfattende og inddragende dialog om ideer og løsninger. Regeringen vil i begyndelsen af 2018 fremlægge en samlet sammenhængsreform.

Regeringen vil udover sammenhængsreformen fremlægge en række konkrete udspil for at sikre en mere effektiv offentlig sektor. Det gælder blandt andet:

- Et ambitiøst forslag til styrket konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Det er regeringens ambition, at flere offentlige opgaver skal konkurrenceudsættes. Der er i dag stor forskel på de kommuner og regioner, der konkurrenceudsætter mindst og mest, og forskellen er blevet større de seneste år. Det viser, at det er muligt at flytte tallene.

- Et forslag om at begrænse offentlig aktivitet på private markeder. Regeringen vil have klarere spilleregler for offentlig kommerciel virksomhed med bedre klageadgang.

- En samlet strategi for styringen af IT i staten. Regeringen vil professionalisere arbejdet med IT i staten, så de statslige institutioner bliver bedre til at gennemføre IT-projekter og vedligeholde og videreudvikle IT-systemer.



1A. Forudsætninger i regeringens målforløb

Indfrielse af regeringens vækstmålsætning vil kunne øge det finanspolitiske råderum og give mulighed for at prioritere nye midler.

I tillæg til forløbene uden nye tiltag er der udarbejdet et målforløb, som viser regeringens overordnede ambitioner og prioriteringer for finanspolitikken frem mod 2025. Målforløbet afspejler en række antagelser, herunder:

- Regeringens målsætning om 55-60.000 ekstra personer i beskæftigelse i 2025 opfyldes. Beskæftigelsesmålsætningen forudsættes indfriet med primært bidrag fra tidligere indtrædelse på arbejdsmarkedet, øget deltagelse, øget arbejdstid og senere tilbagetrækning.[1] Beskæftigelsesmålsætningen øger isoleret set BNP med 45 mia. kr. i 2025.
- Regeringens målsætning om at hæve produktiviteten svarende til 35 mia. kr. i 2025 opfyldes. Produktivitetsmålsætningen er teknisk indregnet ved øgede investeringer og en højere vækstrate i timeproduktiviteten i den private sektor (de private byerhverv).
- Finanspolitikken planlægges indenfor rammerne af en målsætning om strukturel balance i 2025.

Målforløbet afspejler endvidere en række konkrete initiativer, som regeringen vil prioritere i de kommende år, herunder:

- Basisvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. fra 2018-2025.
- Der prioriteres 22 mia. kr. sammenlagt over perioden 2021-25 til et løft af de offentlige investeringer.
- Fortsat skattestop til 2025.

Under de beregningstekniske antagelser om indfrielse af beskæftigelsesmålsætningen efterlader det et resterende råderum i målscenariet på ca. 10 mia. kr. i 2020 og 33½ mia. kr. i 2025 til øvrige prioriteringer, herunder til skattelettelser, væksttiltag, styrkelse af danskernes sikkerhed, senere udmøntning samt som reserve til at imødegå uforudsete hændelser.

En samlet oversigt over råderummet og de overordnede prioriteringer er vist år for år i tabel 1A.1. En oversigt over de mellemfristede forløb i *Vækst og velstand 2025* er vist i boks 1A.1.

[1] Der er til illustration regnet bidrag herfra svarende til 52.500 fuldtidspersoner, hvortil kommer bidrag fra allerede gennemførte initiativer samt tilgang af kvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

Tabel 1A.1
Råderum og illustrative prioriteringer

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Råderum, mia. kr. (2017-niveau)	**5,5**	**11,2**	**14,1**	**20,2**	**28,2**	**36,0**	**44,1**	**50,6**
Nyt udgangspunkt for finanspolitikken med sigtepunkt på -0,1 pct. af BNP i 2020[1)]	4,7	9,6	11,7	15,0	20,8	26,1	31,7	35,6
- heraf *fra justeret sigtepunkt for den strukturelle saldo i 2020*	*1,0*	*1,5*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*0,0*
Yderligere råderum i målscenarie[2)]	0,8	1,6	2,4	5,2	7,4	9,9	12,3	14,9
Illustrative prioriteringer, mia. kr.	**5,5**	**11,2**	**14,1**	**20,2**	**28,2**	**36,0**	**44,1**	**50,6**
Basisvækst på 0,3 pct. i gennemsnit	1,3	2,8	4,2	5,7	7,1	8,6	10,0	11,4
Fortsat skattestop for punktafgifter i 2021-25	-	-	-	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7
Løft af offentlige investeringer	-	-	-	3,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Resterende råderum, herunder til lavere skat, væksttiltag, styrkelse af danskernes sikkerhed mv.	4,2	8,4	9,9	11,4	16,8	22,0	28,4	33,4
Strukturel saldo, pct. af BNP	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0

Anm.: Tabellen viser det finanspolitiske råderum i 2020 og 2025, hvis regeringens beskæftigelsesmålsætning indfries. Råderummet er opgjort efter tilbageløb og adfærd. I målscenariet er det overskydende råderum beregningsteknisk placeret som en reserve. Den endelige prioritering og fremskaffelse af råderum vil løbende blive fastlagt i forbindelse med politiske aftaler og de årlige finanslove.

1) Råderummet er opgjort som den beregningstekniske mulige vækst i udgifterne til offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger) målt i forhold til udgiftsniveauet i 2017 i 2025-grundforløbet.

2) I beregningen er det lagt til grund, at beskæftigelsen øges med 12.500 personer i 2020 og 52.500 personer i 2025 udover allerede gennemførte reformer (2.500 personer).

Kilde: Egne beregninger.

Boks 1A.1
Oversigt over mellemfristede forløb samt beregningstekniske antagelser i målforløb

Hidtidigt forløb: Beregningsteknisk 2020-forløb
Forløb med gældende udgiftslofter og skatteregler mv. til 2020. I forhold til forløbet i Konvergensprogram 2017 er der indarbejdet aftalen om *Tryghed om boligbeskatningen, 2017, jf. nedenfor.* Efter 2020 er anvendt beregningstekniske forudsætninger om den økonomiske politik, herunder uændret skattebelastning og en vækst i de offentlige forbrugsudgifter svarende til de normale principper i holdbarhedsberegningen, jf. fx Konvergensprogram 2017. Forløbet er beregningsteknisk baseret på 2020-planens mål om strutkurel balance i 2020. I forløbet er der udsigt til et lille underskud på den strukturelle saldo i 2025 på ca. 0,1 pct. af BNP og et gennemsnitligt underskud i 2041-45 på ca. 0,9 pct. af BNP, når de offentlige udgifter og indtægter fremskrives beregningsteknisk.

Nyt udgangspunkt for finanspolitikken: 2025-grundforløb uden nye tiltag
Frem mod 2020 er der indarbejdet regeringens sigtepunkt om et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP. Det svarer til, at råderummet er forøget med ca. 2 mia. kr. i 2020 sammenlignet med det hidtidige forløb. Herudover er regeringens mål om strukturel balance i 2025 indarbejdet i forløbet. Målet om strukturel balance i 2025 definerer, hvor meget råderum, der kan disponeres over i en situation uden nye tiltag. Inden for målet om balance indebærer Aftalen om *Tryghed om boligbeskatningen,* at råderummet reduceres med ca. 2,8 mia. kr. i 2025. Rabatterne til eksisterende boligejere i 2025 falder bort på langt sigt i takt med, at ejerne fraflytter deres bolig. Det medvirker til, at det gennemsnitlige underskud på den strukturelle offentlige saldo i 2041-45 reduceres til 0,7 pct. af BNP. I forløbet indgår blandt andet et beskæftigelsesbidrag fra allerede gennemførte initiativer siden sidste folketingsvalg på 2.500 personer i 2025. Ligeledes bidrager alllerede gennemførte tiltag til, at BNP er løftet med ca. 4 mia. kr. i 2025 som følge af øget produktivitet.

Målscenariet: 2025-forløb med regeringens overordnede prioriteringer og målsætninger
I målscenariet er indregnet opfyldelse af målsætningerne om øget beskæftigelse (55-60.000 personer) og øget produktvitet (svarende til et BNP-bidrag på 35 mia. kr.). I alt øges væksten med 80 mia. kr. (inkl. allerede gennemførte tiltag på 6 mia. kr.) eller ca. 4 pct. frem mod 2025, svarende til et løft på knap ½ pct.-point om året. Udover allerede gennemførte initiativer (2.500 personer) er det forudsat, at nye reformer øger beskæftigelsen med yderligere ca. 52.500 personer i kraft af øget deltagelse/færre på overførsler samt øget arbejdstid, hvortil kan komme ca. 5.000 personer fra tilgang af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Ud af den samlede beskæftigelsesmålsætning er det beregningsteknisk lagt til grund, at beskæftigelsen øges med 45.000 personer fra tiltag, som styrker de offentlige finanser.

Kilde: Egne beregninger.



2. En økonomi i balance

Finanspolitikken frem mod 2025 skal bidrage til en økonomi i fortsat god balance. Det har flere dimensioner.

For det *første* skal den økonomiske politik bidrage til et balanceret opsving. Reformer, som øger vækstpotentialet i kraft af øget arbejdsudbud, vil kunne bidrage til at fastholde og forlænge fremgangen i dansk økonomi. Vi kan ikke gardere os mod udsving i konjunkturerne, men vi kan sørge for, at den økonomiske politik bidrager til at dæmpe udsving og ikke forstærker dem.

For det *andet* skal der sikres en god balance mellem den private og den offentlige sektor. De private virksomheder skal have gode rammevilkår for at investere og dermed bidrage til øget velstand bredt i samfundet. For borgerne skal det bedre kunne betale sig at arbejde og forsørge sig selv. Og den offentlige sektor skal levere høj kvalitet og service med en begrænset vækst i ressourcerne. Det kræver, at vi får mere og bedre velfærd ud af de midler, der bruges i den offentlige sektor, og at vi prioriterer skarpere.

For det *tredje* skal der være en god balance mellem nutidige og fremtidige generationer. Frem mod 2025 skal finanspolitikken sikre fremtidige generationer et godt afsæt for at tage hånd om det pres på de offentlige finanser, som følger af, at der bliver flere ældre og relativt færre i arbejdsstyrken frem mod 2045. For at sikre et godt afsæt for fremtidige generationer skal der blandt andet være mindst balance på de offentlige finanser i 2025.

Regeringen vil i efteråret 2017 fremlægge forslag til lavere skat på arbejde og til bedre vækstvilkår for virksomhederne.

Skattestoppet skal fortsat udgøre den overordnede ramme for skatte- og afgiftspolitikken. Et fortsat skattestop bidrager til et gradvist lavere afgiftstryk, og vil desuden trække i retning af mindre grænsehandel.

Regeringen vil sigte efter en moderat basisvækst i udgifterne til offentligt forbrug på 0,3 pct. svarende til knap 1½ mia. kr. årligt. Hertil kommer ekstra midler muliggjort af nye reformer samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed.

Regeringen foreslår herudover at løfte rammen for de offentlige investeringer med 22 mia. kr. over perioden 2021-2025. Løftet vil blandt andet understøtte nye investeringer i infrastruktur, som øger grundlaget for vækst.

Det resterende råderum efter indregning af skattestop for punktafgifter, basisvæksten på 0,3 pct. om året og løftet af de offentlige investeringer indgår i en reserve til øvrige prioriteringer. Reserven vil kunne udmøntes, herunder til skattelettelser, væksttiltag samt styrkelse af danskernes sikkerhed mv., når finanserne og råderummet udvikler sig som forudsat.

Boks 2.1
Mål og pejlemærker for finanspolitikken frem mod 2025

- Regeringen vil føre en sund og ansvarlig økonomisk politik, som understøtter fastkurspolitikken. Finanspolitikken tilrettelægges inden for rammerne af budgetloven, Stabilitets- og Vækstpagten samt Finanspagten.

- I de kommende år skal den økonomiske politik tilrettelægges, så den understøtter et balanceret opsving, herunder ved reformer som øger arbejdsudbud og produktivitet. Finanspolitikken skal løbende være afstemt med konjunktursituationen.

- Finanspolitikken tilrettelægges efter, at de strukturelle underskud gradvist afvikles. I 2025 skal der være balance mellem de offentlige udgifter og indtægter. Frem mod 2020 er sigtepunktet et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP. I forløbet er der strukturel balance eller overskud henover årene 2021-2025.

- Hvis der i de kommende år gennemføres tiltag, som styrker dansk økonomi på sigt, vil konsolideringsstien for den strukturelle saldo kunne lempes, når finanspolitikken samtidig er afstemt med konjunktursituationen.

- Udgiftstrykket skal aftage, så udgifterne fylder en mindre del af den samlede økonomi. Inden for rammen af et faldende udgiftstryk skal en større andel af de samlede offentlige udgifter gå til offentlige forbrugsudgifter og til offentlige investeringer, der øger grundlaget for vækst.

- Skattestoppet vil fortsat udgøre rammen for skattepolitikken og regeringen ønsker at sænke skatter og afgifter, så det bliver billigere at være dansker og billigere at drive virksomhed. Frem mod 2025 skal det strukturelle skattetryk aftage.

- Et mål om en årlig basisvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunkt 0,3 pct. om året inden for rammen af et faldende udgiftstryk. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, fx SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed.

- Lavere skat på arbejde kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet og vil sammen med en afdæmpet udgiftsvækst kunne understøtte, at kapacitetspresset dæmpes. Det kan være med til at forlænge opsvinget for dansk økonomi.

- Den offentlige gæld skal i hele perioden frem mod 2025 holde en bred sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP.

2.1 Mål og hensyn i finanspolitikken

Sunde offentlige finanser skaber større sikkerhed og tryghed om fremtiden for virksomheder og borgere, og understøtter lave renter.

Et sundt finanspolitisk udgangspunkt med balance i normale tider, og overskud, når der er højkonjunktur, er samtidig en vigtig forudsætning for at have handlemuligheder til at understøtte økonomien og beskæftigelsen i nedgangstider.

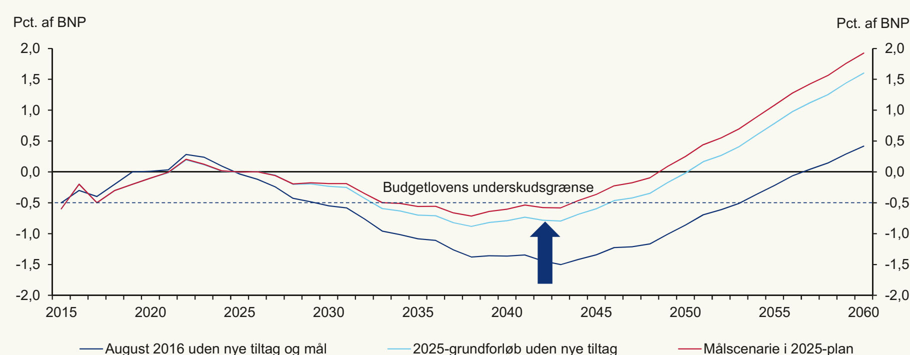
Sunde offentlige finanser er derigennem et vigtigt grundvilkår for vækst, velstand og velfærd.

Efter en langstrakt økonomisk krise, hvor manøvrerummet i finanspolitikken blev udnyttet fuldt ud for at understøtte økonomien, er dansk økonomi nu inde i et opsving med stigende vækst og hastig fremgang i beskæftigelsen. Perioden med økonomisk fremgang skal blandt andet udnyttes til at løfte flere i beskæftigelse og derigennem understøtte holdbar vækst. En ambitiøs økonomisk politik kan således bidrage til at forlænge opsvinget for dansk økonomi.

Et andet vigtigt hensyn er at udnytte de relativt gode år frem mod 2025 til at ruste dansk økonomi til en efterfølgende periode med demografisk modvind – den såkaldte hængekøje-udfordring.

Finanspolitikken vil i de kommende år blive tilrettelagt efter det operationelle mål, at der skal være balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2025. Sammen med de tiltag, der allerede er gennemført, og 2025-planens fremskrivning af den offentlige saldo, vil det betyde, at dansk økonomi står fornuftigt rustet til at håndtere perioden med demografisk modvind efter 2025.

Figur 2.1
Reformer har forbedret de offentlige finanser på sigt – udfordringen efter 2025 er håndterbar



Anm.: Udover gennemførte tiltag omfatter ændringer mellem fremskrivningerne også opdaterede forudsætninger om blandt andet nordsøprovenuer, renter og befolkningsprognoser samt andre forhold.
Kilde: DK2025 – Et Stærkere Danmark, august 2016 og egne beregnigner.

Siden den tidligere regerings udspil til *DK2025 – Et stærkere Danmark* er de langsigtede udsigter for de offentlige finanser forbedret på flere punkter, *jf. figur 2.1.* Boligaftalen inklusiv råderumsfinansiering er i balance i 2025. Den del af boligskattenedsættelserne, som afspejler rabatter til eksisterende ejere i 2021, bortfalder efterhånden, når ejerne sælger deres bolig, hvilket reducerer provenutabet over tid. Hertil kommer en række forhold af mere teknisk karakter, herunder at den offentlige gæld i 2016 er revideret ned. Det betyder lavere renteudgifter. De gennemførte initiativer mv. dæmper dermed det fremtidige pres på de offentlige finanser.

Der er usikkerhed forbundet med fremskrivninger så langt frem i tid, men udsigterne ser nu lysere ud i lyset af gennemførte initiativer mv. På den baggrund tilrettelægges finanspolitikken frem mod 2020 ud fra et sigtepunkt om et strukturelt underskud på ca. 0,1 pct. af BNP. Det er lidt lempeligere end 2020-planens mål om strukturel balance.

Det betyder, at der er et økonomisk råderum på ca. 12 mia. kr. frem mod 2020 og 35½ mia. kr. frem mod 2025 i en situation uden yderligere tiltag, *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1
Råderum uden nye tiltag og udvikling i den strukturelle saldo

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Råderum, mia. kr. (2017-niveau)	4¾	9½	11¾	15	20¾	26	31¾	35½
Strukturel saldo i 2025-plan, pct. af BNP	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0

Anm.: Råderummet er opgjort som den beregningsteknisk mulige vækst i udgifterne til offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger) målt i forhold til udgiftsniveauet i 2017. Råderummet er således opgjort i forhold til et scenarie med real nulvækst, *jf. bilag 2A*.
Kilde: Egne beregninger.

Sigtepunktet for den strukturelle saldo på -0,1 pct. af BNP i 2020 afspejler en balanceret tilgang. På den ene side er den langsigtede udfordring for de offentlige finanser reduceret. På den anden side er konjunkturpresset i dansk økonomi øget, og beskæftigelsen er vokset hurtigt. Det kalder på årvågenhed, og at den økonomiske politik ikke skubber på kapacitetspresset.

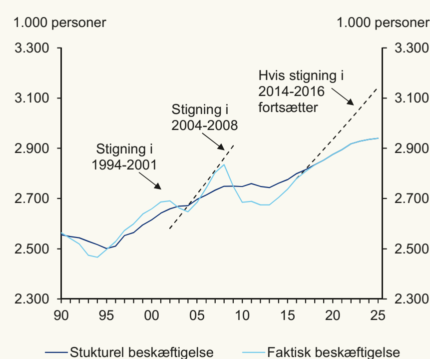
Stigningen i beskæftigelsen svarer aktuelt til det, der blev set under højkonjunkturerne i slutningen af 1990'erne og midten af 00'erne. Beskæftigelsen stiger aktuelt kraftigere end den fremgang i arbejdsudbuddet, der er udsigt til i de kommende år, *jf. figur 2.2*. Det betyder, at der trods allerede vedtagne reformer er risiko for mere udbredte flaskehalse på arbejdsmarkedet i de kommende år.

I en situation med risiko for overophedning og flaskehalse vil det dæmpe efterspørgselspresset på arbejdsmarkedet at lavere skat på arbejde frem for vækst i de offentlige forbrugsudgifter, *jf. figur 2.3*. Det skyldes, at lavere udgiftsvækst dæmper efterspørgslen mere på kort sigt end skattenedsættelserne øger den, og at skattenedsættelserne desuden udvider kapaciteten i økonomien, *jf. bilag 2B.*

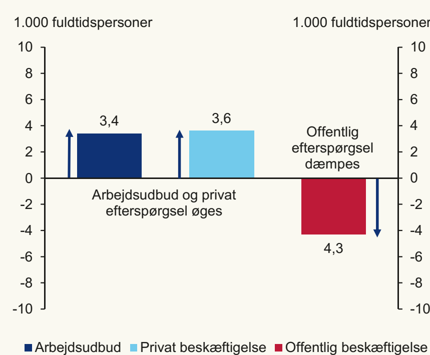
Øget offentligt forbrug ville derimod risikere at øge risikoen for overophedning.

Regeringen har en klar ambition om, at arbejdsudbud og produktivitet skal øges i de kommende år. Når vi sætter skatterne ned og dæmper væksten i det offentlige forbrug, vil det sammen med øvrige reformer bidrage til holdbar og balanceret vækst i dansk økonomi.

Figur 2.2
Den aktuelle stigning i beskæftigelsen er større end væksten i arbejdsudbuddet



Figur 2.3
Omrioriteringer mellem skatter og udgifter kan isoleret set dæmpe kapacitetspres



Anm.: De stiplede linjer i figur 2.2 viser de gennemsnitlige vækstrater i de angivne perioder. Figur 2.3 viser den isolerede virkning på arbejdskraftsudbud og -efterspørgsel i et stiliseret eksempel, hvor der prioriteres midler til lavere skat (i eksemplet 5 mia. kr.) fremfor realvækst i det offentlige forbrug, *jf. bilag 2B*.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med en økonomisk politik, som øger vækstpotentialet og sikrer et bedre afsæt for fremtidige generationer, står Danmark stærkere. Det er afspejlet i regeringens målsætninger om øget vækst, strukturel balance i 2025 og styrkede offentlige finanser frem mod midten af århundredet. Disse mål bliver fundamentet for finanspolitikken i de kommende år.

Hvis der i de kommende år kan findes politisk flertal for nye reformer, som reducerer den langsigtede udfordring for de offentlige finanser væsentligt, vil konsolideringsstien for den strukturelle saldo kunne lempes, når finanspolitikken samtidig er afstemt med konjunktursituationen.

Målene for den strukturelle saldo gælder som udgangspunkt i en normal konjunktursituation. Der skal derudover være fleksibilitet til, at den økonomiske politik løbende kan justeres, så den er afstemt med konjunktursituationen. I tilfælde af for højt kapacitetspres kan det blive aktuelt at budgettere udgifterne lavere end de vedtagne udgiftslofter. Derudover kan der i den økonomiske politik også anvendes instrumenter af reguleringsmæssig karakter i tilfælde af konkrete ubalancer, fx på boligmarkedet, hvis det bliver nødvendigt for at fastholde en balanceret økonomisk udvikling.

2.2 Lavere skatter og afgifter styrker den nære velfærd

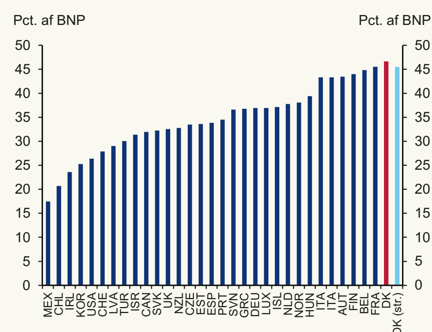
Danmark har det højeste skattetryk i OECD, *jf. figur 2.4*. Det er en konsekvens af, at de offentlige udgifter til navnlig service og overførselsindkomster er større end i mange andre lande. Det høje skattetryk betyder, at familierne har mindre til overs til sig selv til deres eget private forbrug. I de sidste 15 år er det private forbrug pr. indbygger vokset mindre i Danmark end i de fleste andre OECD-lande, *jf. figur 2.5*.

Regeringen vil arbejde målrettet for at reducere det strukturelle skattetryk frem mod 2025. Det skal ses som et udtryk for, at regeringen ønsker at styrke den *nære* velfærd, dvs. den indkomst som familierne har tilovers til sig selv. En styrkelse af den nære velfærd vil blandt andet give den enkelte borger større frihed til selv at bestemme over sin indkomst.

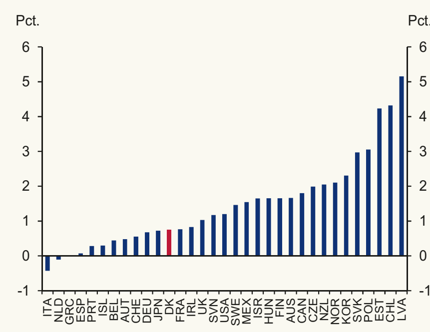
Skattestoppet skal fortsat udgøre den overordnede ramme for skatte- og afgiftspolitikken. Et fortsat skattestop bidrager til et gradvist lavere afgiftstryk, og vil desuden trække i retning af mindre grænsehandel.

Med den boligaftale, der blev indgået i maj 2017, er forligspartierne enige om at sikre boligejerne tryghed både på kort og langt sigt ved at forbedre det nuværende boligskattestop fra 2001. Med det nye boligbeskatningssystem vil boligskatterne fra 2021 være låst fast som andel af boligens værdi. Stigninger i boligskatten målt i kroner skal først betales, når boligen sælges. Boligaftalen er nærmere beskrevet i boks 2.2.

Figur 2.4
Højt skattetryk i Danmark sammenlignet med andre lande, 2015



Figur 2.5
Afdæmpet vækst i privatforbruget pr. indbygger, 2000-2015



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. I figur 2.4 er vist en approksimeret beregning, hvor der bl.a. tages højde for påvirkningen af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionen mv. samt midlertidige udsving i bl.a. indtægter fra pensionsafkastskatten svarende til den metode, der anvendes til at beregne den strukturelle saldo.
Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringen har en målsætning om, at det strukturelle skattetryk skal reduceres frem mod 2025. Inden for rammerne af sunde offentlige finanser skal prioriteringerne i skattepolitikken

bidrage til at indfri regeringens overordnede målsætning om øget beskæftigelse og produktivitet frem mod 2025.

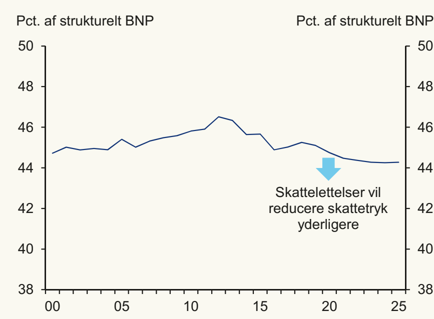
I et forløb uden nye tiltag ventes skattetrykket at falde fra 45 pct. af BNP i 2017 til 44¼ pct. af BNP i 2025, *jf. figur 2.6.* Det faldende skattetryk afspejler blandt andet tidligere reformer samt de skatte- og afgiftslempelser, som regeringen allerede har gennemført.

Indfrielse af regeringens målsætning om at øge produktiviteten med 35 mia. kr. frem mod 2025 vil komme samfundet bredt til gode og indebære, at en typisk LO-familie vil opleve et løft i rådighedsbeløbet på knap 9.500 kr. om året, *jf. figur 2.7.* Hertil kommer, at regeringen vil lette skatten. Det vil yderligere forhøje det beløb, familierne har til overs til sig selv og reducere skattetrykket.

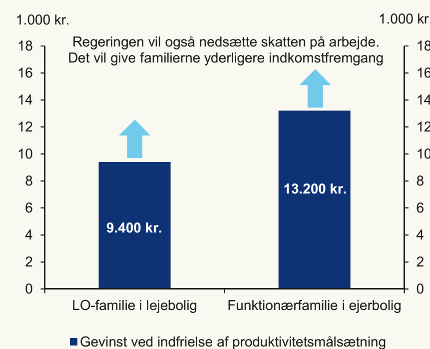
Regeringen vil i efteråret 2017 bl.a. fremlægge udspil til JobReformens anden fase, som skal øge gevinsten ved at arbejde, herunder ved at nedsætte skatten både i top og bund. I efteråret vil regeringen også fremlægge vækstiltag, som kan bidrage til at løfte produktivitet og velstand.

Skattelettelser i bunden gør, at det bedre kan betale sig at arbejde for personer i lavindkomstgrupper. Øget tilskyndelse til beskæftigelse betyder at flere vil forsørge sig selv, frem for at modtage passiv forsørgelse, blandt andet i kraft af kortere ledigheds- og fraværsperioder fra arbejdsmarkedet. Herudover vil regeringen markant mindske antallet af danskere, der betaler topskat, da topskatten hæmmer vækst og beskæftigelse. Lavere skatter kan endvidere styrke velstanden gennem øget produktivitetsvækst, jf. blandt andet *Baggrundsrapport: Skat og produktivitet* fra Produktivitetskommissionen.

Figur 2.6
Regeringen har et mål om, at skattetrykket skal falde frem mod 2025



Figur 2.7
Regeringens vækstmålsætning vil øge familiernes rådighedsbeløb



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk, jf. anmærkning til figur 2.4. Figur 2.7 viser den beregnede stigning i rådighedsbeløbet ved en indfrielse af produktivitetsmålsætningen.
Kilde: Egne beregninger.

Den endelige prioritering og fremskaffelse af råderum vil løbende blive fastlagt i forbindelse med politiske aftaler og de årlige finanslove. De faktiske virkninger på skattetrykket vil desuden blandt andet afhænge af den konkrete udformning af skattelempelserne.

Der er allerede besluttet og gennemført en række initiativer i denne valgperiode, der reducerer skattetrykket og styrker den private velfærd. Disse tiltag omfatter blandt andet:

- **Lavere registreringsafgift.** Registreringsafgiften blev nedsat med finansloven for 2016 ved en reduktion af den høje registreringsafgiftssats og med finansloven for 2017 ved en forhøjelse af det såkaldte skalaknæk.

- **Afskaffelsen af PSO-afgiften.** Udgifterne til vedvarende energi overflyttes til finansloven, og PSO-afgiften afskaffes gradvist fra 2017 med fuld udfasning i 2022.

- **Nedsættelse af NOx-afgiften og annulering af reklameafgiften.** Med finanslovsaftalen for 2016 blev NOx-afgiften nedsat fra 25 kr. pr. kg. til 5 kr. pr. kg., og reklameafgiften blev annuleret inden den trådte i kraft.

- **Forbedring af rammevilkårene ved generationsskifte.** Med finanslovsaftalen for 2016 er det besluttet, at lempe beskatningen i forbindelse med generationsskifte i fx en familieejet virksomhed til næste generation i familien eller til en erhvervsdrivende fond.

- **Fastfrysning af grundskylden i 2016 og 2017.** Med finanslovsaftalen for 2016 blev grundskylden fastfrosset, således at den skattepligtige grundværdi var uændret fra 2015 til 2016. Fastfrysningen kommer ca. 1,2 mio. boligejere til gode, og blev med finanslovsaftalen for 2017 udvidet til også at gælde for 2017.

Senest har regeringen desuden med et bredt flertal i Folketinget indgået en aftale, som sikrer tryghed om fremtidens boligbeskatning, *jf. boks 2.2.*

Boks 2.2
Forlig om Tryghed om boligbeskatningen

Tryghed om boligskatten kræver blandt andet, at ejendomsvurderingerne er så præcise og gennemskuelige som muligt. Et bredt politisk flertal indgik i efteråret 2016 aftale om et nyt og moderne ejendomsvurderingssystem, som skal sikre bedre og mere retvisende ejendomsvurderinger. Disse skal anvendes ved vurderinger af ejerboliger fra 2018 og ved vurderinger af øvrige ejendomme fra 2019.

For mange boligejere vil den nye vurdering være højere end de tidligere vurderinger, blandt andet fordi boligpriserne er steget siden 2011. Regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Radikale Venstre har derfor indgået forliget *Tryghed om boligbeskatningen*, der blandt andet skal sikre, at de samlede boligskatter ikke stiger ved overgangen til og på grund af det nye ejendomsvurderingssystem.

Forliget indeholder blandt andet følgende elementer for ejerboliger:

- Forsigtighedsprincip giver 20 pct. nedslag på vurderingerne fra 2018/2019. Der vil altid være usikkerhed omkring vurderingerne. Beskatningsgrundlaget sættes derfor lavere end vurderingen for at imødegå risikoen for, at ejere af ejendomme kommer til at betale skat af for høje vurderinger. Derved kommer usikkerheden ved vurderingerne ejere af ejendomme til gode.

- Ejere af fast ejendom, der har betalt skat af en for høj vurdering i perioden 2011-2018, får automatisk pengene tilbage (i 2019 for boligejere og i 2020 for ejere af erhvervsejendomme). Ejere, der har betalt ejendomsskat af en for lav vurdering, bliver omvendt ikke opkrævet ekstra skat med tilbagevirkende kraft.

- Den almindelige ejendomsværdiskattesats fastsættes til forventet ca. 0,55 pct. af beskatningsgrundlaget over hele landet. Den progressive ejendomsværdiskattesats fastsættes til 1,4 pct. Satserne fastsættes endeligt i foråret 2020, når beskatningsgrundlaget kendes.

- Den gennemsnitlige grundskyldspromille forventes at falde fra 26 promille til forventet knap 16 promille. Samtidig reduceres loftet over grundskylden fra 34 promille til 30 promille, mens undergrænsen på 16 promille afskaffes. Satserne fastsættes endeligt i foråret 2020, når beskatningsgrundlaget kendes.

- Der indføres en særlig skatterabat, der sikrer, at ingen nuværende ejer af ejendomme skal betale højere samlet ejendomsskat i 2021 ved overgangen til de nye vurderinger, end de ellers ville have gjort. Ejere af ejendomme som oplever et fald i de samlede ejendomsskatter ved overgangen til de nye skatteregler, vil få den fulde besparelse fra 2021.

- Der indføres en indefrysningsordning, der sikrer automatisk indefrysning af stigninger i boligskatten for boligejerne efter 2017. Ordningen indføres for grundskyld fra 2018 og for de samlede boligskatter fra 2021.

- Hvis boligskatterne stiger mere end forudsat strukturelt, vil provenuet gå til at sænke boligskatten tilsvarende.

2.3 De offentlige udgifter skal fylde mindre og målrettes højt prioriterede områder

Det danske velfærdssamfund, som er opbygget over en årrække, stiller en bred vifte af skattefinansierede ydelser og social sikring til rådighed for den enkelte. Indretningen af samfundet bidrager blandt andet til tryghed i tilfælde af sygdom og ledighed og understøtter en høj grad af lige muligheder, blandt andet ved at uddannelser stilles gratis til rådighed for alle. En velfungerende offentlig sektor er et vigtigt grundvilkår også for den private sektor.

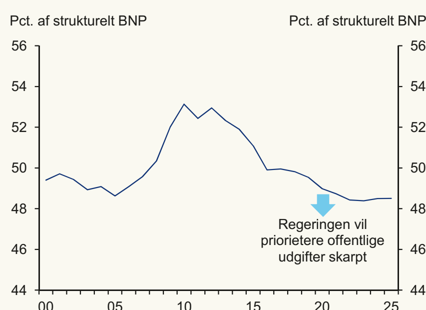
Indretningen af det danske velfærdssamfund betyder imidlertid samtidig, at udgifts- og skattetrykket er højt sammenlignet med andre lande.

I en lang årrække steg udgifterne mere end forudsat i de mellemfristede planer, herunder gennem store dele af 1990'erne og 2000'erne. I mange år blev der brugt flere midler end planlagt især i kommunerne og regionerne (herunder i de tidligere amter). Med budgetloven er der i dag en klar styring, som har stoppet tendensen til, at de offentlige udgifter overskrider det planlagte niveau. Det bidrager til, at råderummet i finanspolitikken i højere grad kan reserveres til planlagte prioriteringer og ikke skal finansiere udgiftsskred.

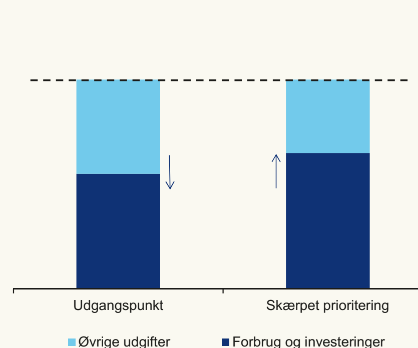
Andre faktorer har også haft betydning for det høje udgiftsniveau. Det gælder fx ønsket om et godt sundhedssystem, som følger med tiden i forhold til nye behandlingsmuligheder og medicin, ligesom udgifterne til uddannelse har været stigende, herunder i de senere år. Samtidig er der en tendens til, at borgernes forventning til den offentlige service, som i vidt omfang stilles gratis eller subsidieret til rådighed for den enkelte, stiger i takt med den almindelige velstand og teknologiske udvikling.

Der vil også fremover opstå nye behov og ønsker. Men nye udgifter skal altid afvejes i forhold til beskatningen.

Figur 2.8
Udgiftstrykket skal gradvist nedbringes, så udgifterne fylder mindre i 2025 end i dag …



Figur 2.9
… og frem mod 2025 vil regeringen prioritere de offentlige udgifter skarpt



Anm.: Figur 2.8 viser udviklingen i det strukturelle primære udgiftstryk, dvs. ekskl. virkningen af nettorenteudgifter og hvor der korrigeres for virkningen af konjunktursituationen og andre midlertidige forhold.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Frem mod 2025 vil regeringen sigte efter, at de offentlige udgifter fylder en mindre del af den samlede økonomi, end de gør i dag, *jf. figur 2.8.* Det kræver omhyggelige prioriteringer.

Inden for rammerne af et faldende udgiftstryk vil regeringen prioritere centrale områder, der fremmer velstand og tryghed for den almindelige dansker. Det er blandt andet en vigtig ambition, at flere skal forsørge sig selv. Det vil betyde, at en større del af de offentlige udgifter kan gå til offentlige investeringer, kernevelfærd og tryghed og sikkerhed frem for passive overførselsudgifter, *jf. figur 2.9.*

Samtidig har regeringen en ambition om at forny den offentlige sektor og har i den forbindelse lanceret arbejdet med en sammenhængsreform, *jf. kapitel 1*. Det er vigtigt, at den offentlige sektor leverer bedre og mere service for de mange midler, der allerede anvendes – og det er vigtigt, at det sker med udgangspunkt i borgere og virksomheders behov. Afsættet for regeringens arbejde er, at borgerne skal opleve en mere sammenhængende offentlig sektor, og at der skal være mod til at gå nye veje i den offentlige opgaveløsning.

De overordnede rammer for udgifterne til offentlige investeringer og offentligt forbrug er gennemgået nærmere nedenfor. I appendiks A er udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025 beskrevet nærmere.

Offentlige investeringer

Regeringen ønsker at skabe mulighed for et fortsat højt niveau for de offentlige investeringer. Derfor vil regeringen prioritere 22 mia. kr. (2017-priser) over perioden 2021-2025 til et løft af

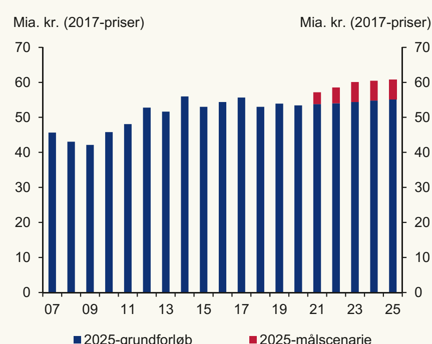
rammen til offentlige investeringer.[1] Det giver mere plads til at gennemføre investeringer i ny digital infrastruktur og samfundsøkonomisk fornuftige investeringer på infrastrukturområdet, som øger grundlaget for økonomisk vækst.

Med løftet af investeringsrammen vil de offentlige investeringer fortsat ligge på et højt niveau historisk set og udgøre en højere andel af økonomien end i årene før den globale finanskrise, *jf. figur 2.11*.

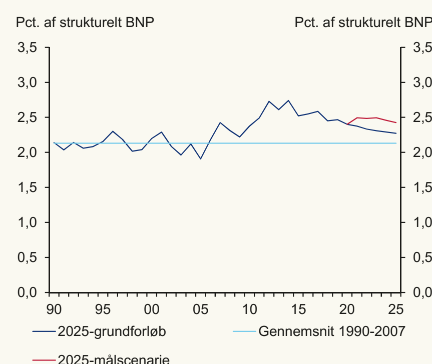
Rammen til offentlige investeringer løftes med ca. 3 mia. kr. i 2021 stigende til 5 mia. kr. i 2025. Et løft på 5 mia. kr. svarer eksempelvis omtrent til anlægsudgiften til den færdiggjorte Silkeborgmotorvej eller til udgiften til Nyt Aalborg Universitetshospital, der er under opførelse.

Den samlede ramme til offentlige investeringer i bygninger og anlæg skal finansiere både de investeringer, der allerede er planlagt eller igangsat samt nye prioriteter frem mod 2025.

Figur 2.10
Ramme for de offentlige investeringer frem mod 2025 i mia. kr.



Figur 2.11
Udvikling i de offentlige investeringer, pct. af BNP



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forbindelse med de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner udmøntes rammen løbende til blandt andet nye investeringer i staten, kommuner og regioner, herunder vedligeholdelse af eksisterende infrastruktur, byggeri på uddannelsesområdet, forsvarsområdet, politi mv., kommunale investeringer i blandt andet veje, skoler og plejehjem samt regionernes investeringer inden for sundhedsområdet.

De planlagte offentlige investeringer i bygninger og anlæg frem mod 2020 skønnes aktuelt at ligge over de forudsatte niveauer i fremskrivningen. Der er derfor fortsat et behov for at tilpasse de offentlige investeringer i de kommende år til de finansierede niveauer. Det vil ske som et led i den løbende tilrettelæggelse af den økonomiske politik og styring af de offentlige udgifter.

[1] De offentlige investeringer er i nationalregnskabet opgjort inkl. moms. Når der prioriteres 22 mia. svarer det til, at de offentlige investeringer på nationalregnskabsform øges med ca. 26 mia. kr.

Styring og tværgående prioritering af de offentlige investeringer
Der er behov for at sikre en bedre styring og tværgående prioritering af de offentlige investeringer fremadrettet. Der er på den baggrund indført en styringsmodel, som skal sikre, at nye beslutninger om offentlige investeringer indgår i en tværgående prioritering og ikke utilsigtet svækker de offentlige finanser.

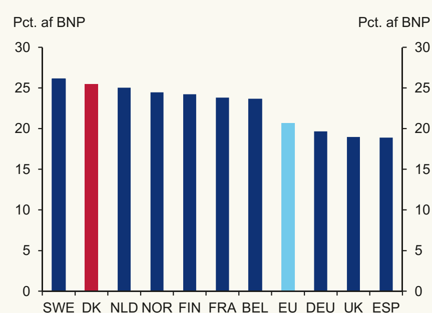
Styringsmodellen indebærer blandt andet, at den løbende planlægning af investeringer i stat, kommuner og regioner skal holde sig inden for de finansierede rammer i de økonomiske planer. Det indebærer, at bevillingerne på finansloven samt kommunale og regionale budgetter samlet set skal holde sig inden for de årlige investeringsniveauer, medmindre der anvises konkret finansiering.

Basisvækst i det offentlige forbrug og prioritering af centrale områder

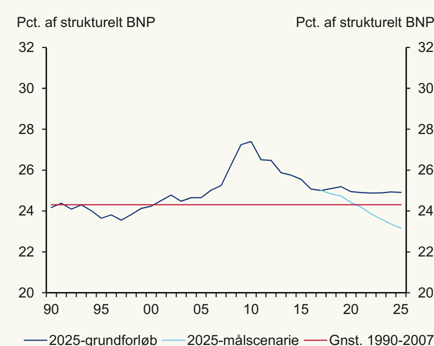
Danmark er et af de lande i verden, hvor der bruges flest penge på offentlig service. På tværs af OECD-landene havde Danmark i 2016 det næststørste offentlige forbrug målt i forhold til den samlede økonomi, *jf. figur 2.12.*[2]

Også i et historisk perspektiv ligger udgifterne til offentligt forbrug aktuelt højt. I 2016 udgjorde det offentlige forbrug en fjerdedel af den samlede økonomi svarende til ca. 16 mia. kr. mere end det historiske gennemsnit for perioden siden 1990 og frem til 2007, *jf. figur 2.13.*

Figur 2.12
Højt offentligt forbrug i Danmark i 2016 sammenlignet med andre lande



Figur 2.13
Udvikling i det offentlige forbrug i Danmark fra 1990 til 2016



Anm.: Det offentlige forbrug er vist inkl. afskrivninger.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Regeringen vil frem mod 2025 tilrettelægge finanspolitikken efter, at der skal være en mode-

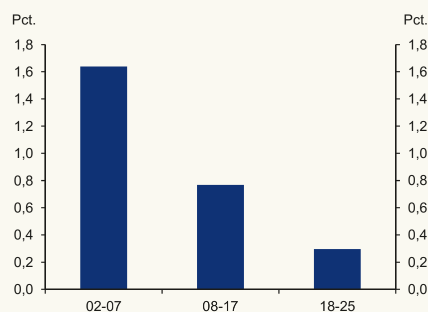
[2] Sammenligninger af det offentlige forbrugstryk på tværs af lande skal fortolkes med forsigtighed. Det skyldes, at der er forskelle i organiseringen af opgaveløsningen. Fx kan en given offentlig ydelse være organiseret som offentligt forbrug i et land, mens en tilsvarende ydelse måske gives som et tilskud (en indkomstoverførsel) i et andet land. Hertil kommer, at forskelle afledt af konjunktursituationen (via BNP-niveauet) kan påvirke forbrugstrykket på tværs af lande.

rat gennemsnitlig basisvækst på 0,3 pct. svarende til knap 1½ mia. kr. årligt i udgifterne til offentlig service.

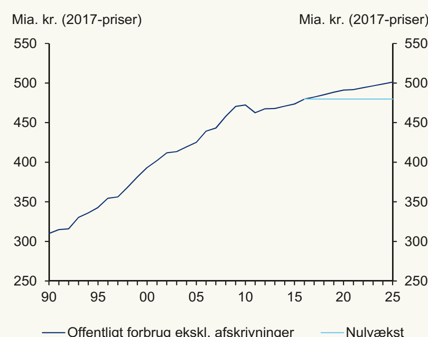
Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, herunder fx en SU-reform, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed. Regeringen lægger op til, at realvæksten i det offentlige forbrug kan blive højere end 0,3 pct. årligt, herunder med afsæt i reformer. Det kan ske på flere måder. Hvis der fx gennemføres en SU-reform, vil det reducere udgifterne til indkomstoverførsler og øge råderummet. Hvis frigjorte midler herfra placeres i en kompetencepulje, vil udgifterne til offentligt forbrug blive højere og forbrugsvæksten øges.

Sådanne prioriteringer vil gøre det muligt at anvende en større del af de offentlige udgifter til kernevelfærd, mens de samlede offentlige udgifter holdes i ro.

Figur 2.14
Genemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug



Figur 2.15
Udviklingen i det offentlige forbrug med basisvækst på 0,3 pct. årligt i 2018-2025



Anm.: Det reale offentlige forbrug er baseret på input-metoden.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med det i international sammenhæng høje udgifts- og forbrugstryk er det regeringens mål løbende at gennemføre reformer og omprioriteringer, der frigør midler og øger mulighederne på andre områder. Dette vil give plads til at igangsætte nye initiativer og bidrage til, at der er penge til at håndtere uforudsete udgifter de kommende år.

Dermed kan vi løbende forny velfærdssamfundet og afsætte midler til højt prioriterede områder samtidig med, at de offentlige udgifter samlet set holdes i ro.

I de kommende år vil der blive flere ældre og et større pres på udgifterne til sundhed. Det afspejler, at den demografiske udvikling fortsat vil lægge pres på dele af den offentlige sektor. Væksten i det demografiske træk skønnes til 0,7 pct. om året i 2018-2025.[3]

Den demografiske udvikling kræver, at der skal prioriteres med omhu i den offentlige sektor. Løsningen må ikke blot være at tilføre den offentlige sektor flere ressourcer. Hvis borgernes forventninger om mere og bedre service de kommende år skal indfries, kræver det skarpe prioriteringer på alle niveauer i den offentlige sektor, fokus på kerneopgaven og en stadig bedre udnyttelse af ressourcerne. Hvis vi løbende kan forbedre arbejdsgangene i den offentlige sektor, kan det frigøre ressourcer, der blandt andet kan anvendes til mere og bedre service, *jf. boks. 2.3.*

Boks 2.3
Mere og bedre service gennem øget offentlig produktivitet

Den offentlige sektor står for ca. 25 pct. af værdiskabelsen i dansk økonomi og ca. 30 pct. af beskæftigelsen. Løbende forbedringer af produktiviteten i den offentlige sektor har derfor stor betydning for den samlede velstand og velfærd i Danmark.

Produktivitetskommissionen har i 2012 analyseret mulighederne for øget produktivitet i den offentlige sektor og gav en række anbefalinger, som fx at arbejde systematisk med afbureaukratisering og regelforenkling, indgå brede og fleksible offentlige overenskomster, måle på og styre efter resultater for borgerne og skabe bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn.

Selvom der er udfordringer ved at måle produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor, konkluderer Produktivitetskommissionen samlet set, at potentialerne er betydelige. Kommissionen vurderer således, at der inden for en række sektorer er et potentiale for at forbedre produktiviteten med ca. 10 pct., hvis alle enheder kommer på niveau med de bedste enheder.[4] En realisering af potentialet vil ifølge Produktivitetskommissionen kræve aktive tiltag af en lang række aktører, herunder regering og Folketing, de offentlige ledere og medarbejdere og deres fagforeninger.

Der kan peges på en række løftestænger, som kan tages i brug for at øge produktiviteten i den offentlige sektor, herunder:

- **Styrket fokus på kerneopgaver:** Hvis medarbejderne bruger mindre tid på opgaver, der ikke understøtter løsningen af kerneopgaver, kan der frigøres ressourcer, der kan bruges på mere og bedre service.
- **Bedre kapacitetsudnyttelse:** Indkøb og anskaffelse af bygninger, køretøjer og teknologi skal dimensioneres, så kapaciteten matcher behovet i opgaveløsningen. Desuden er det vigtigt, at det eksisterende kapital- og produktionsapparat udnyttes bedst muligt for at minimere enhedsomkostningerne.
- **Nye teknologiske løsninger:** Ved at anvende ny teknologi er det muligt at implementere nye løsninger. Det betyder, at alle enheder kan løfte deres produktivitet. Derfor bliver selv de bedste enheder hen ad vejen mere produktive ved at anvende ny teknologi.

[3] Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål for, hvor meget trækket på udgifter til offentligt forbrug stiger som følge af den ventede udvikling i befolkningen, når de reale udgifter pr. borger fastholdes uændret. Det demografiske træk tager blandt andet ikke højde for mulige produktivitetsforbedringer i det offentlige og indgår som ét blandt mange input i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken.
[4] Produktivitetskommissionen 2013, *Analyserapport 3, s.7.*
http://produktivitetskommissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf

Regeringen har i april 2017 præsenteret et arbejdsprogram til en sammenhængsreform for den offentlige sektor og indledt en debat om mulighederne for at skabe bedre velfærd for pengene.

På tværs af stat, kommuner og regioner er der samtidig gode eksempler på, at det er muligt at øge kvaliteten for borgerne samtidig med, at der frigøres penge, *jf. boks 2.4.*

Boks 2.4
Eksempler på bedre ressourceudnyttelse i den offentlige sektor

Der er eksempler i både stat, regioner og kommuner på, at det er muligt at opnå bedre ressourceudnyttelse gennem effektiviseringer:

- **Gevinster for betydelige milliardbeløb gennem flere fælles indkøb**
  Statens Indkøbsprogram er udrullet i elleve faser og indeholder i dag 27 indkøbsaftaler, der samlet har medført effektiviseringer på ca. 1,6 mia. kr. årligt i staten. I kommunerne er der via koordinering, standardisering og øget forpligtigelse i form af indkøbsaftaler frigjort knap 1 mia. kr. over aftalernes fireårige løbetid (2012-2015). I regionerne forventes der realiseret besparelser på indkøb på årligt 1,5 mia. kr. frem mod 2020 via bedre koordinerede indkøb.

- **Gevinster på ca. 175 mio. kr. årligt ved at samle løn- og regnskabsopgaver**
  Løn- og regnskabsopgaver blev i 2011 samlet i Statens Administration. Opgavevaretagelsen er gennem standardisering og stordrift effektiviseret med ca. 50 pct., og der er opnået besparelser på samlet ca. 175 mio. kr. årligt på løn- og regnskabsområdet. Samtidig er der opnået en høj grad af faglig specialisering og øget professionalisering på tværs af staten.

- **Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet frigør 1 mia. kr. årligt i kommunerne frem til 2020**
  Regeringen og KL har aftalt et fælles flerårigt moderniserings- og effektiviseringsprogram, der frigør 1 mia. kr. årligt i kommunerne frem mod 2020. Programmet understøtter kommunerne i at udvikle og modernisere den kommunale service gennem forslag til bedre statslig regulering og en mere effektiv opgaveløsning i kommunerne.

- **Øget produktivitet på sygehusene frigør hvert år ressourcer til bedre patientbehandling**
  Regionerne har de seneste år øget produktiviteten på sygehusene med gennemsnitligt 2,4 pct. årligt. Det er muligt, fordi den teknologiske udvikling, nye behandlingsmetoder og ny medicin giver grundlag for at løse opgaverne bedre. Regionerne beslutter, hvor gevinsterne er, og de frigjorte midler bliver på sundhedsområdet og kan bruges til forbedringer og flere behandlinger.

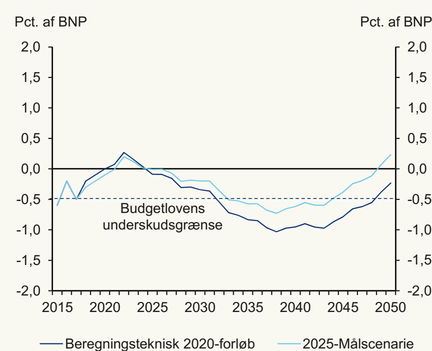
- **Investeringer i nye sygehuse frigør 2,4 mia. kr. i regionerne**
  Byggeriet af nye supersygehuse betyder gevinster i form af mere effektiv patientbehandling, fx gennem bedre logistik. Der er aftalt en løbende realisering af gevinster på sygehusene over de kommende år med samlede gevinster på 2,4 mia. kr. hvert år, når alle de nye sygehuse er taget i brug. Gevinsterne, der ligger udover de almindelige løbende produktivitetsforbedringer, bliver i sundhedsvæsenet og kan bruges til øget behandlingsaktivitet.

2.4 Langsigtet udfordring for de offentlige finanser

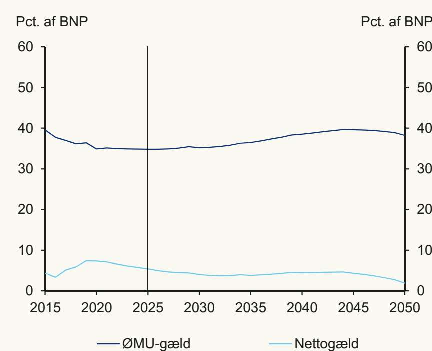
Efter 2025 fremskrives de offentlige udgifter og indtægter ud fra beregningstekniske principper og vedtagen politik.[5] Den langsigtede fremskrivning anvendes blandt andet til at vurdere om den finanspolitik, der planlægges frem mod 2025, kan fastholdes på langt sigt uden at den offentlige gæld stiger ukontrolleret. Den langsigtede fremskrivning bruges således til at vurdere om finanspolitikken er *holdbar.*

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator i målscenariet er positiv svarende til 1,2 pct. af BNP, og den offentlige gæld holder i hele den langsigtede fremskrivning en bred sikkerhedsmargin til EU's gældsgrænse på 60 pct. af BNP for bruttogælden – den såkaldte ØMU-gæld.

Figur 2.16
Udvikling i den strukturelle offentlige saldo i 2025-grundforløb og målscenariet



Figur 2.17
Udvikling i den offentlige gæld i 2025-målscenariet



Kilde: Egne beregninger.

Den positive holdbarhedsindikator er ikke udtryk for et finanspolitisk råderum, som frit kan disponeres på kort eller mellemlangt sigt. Det skyldes navnlig tre faktorer:

For det *første* vil der i en årrække efter 2025 være demografisk modvind, som presser de offentlige finanser. Det indebærer en lang årrække med betydelige offentlige underskud – den såkaldte hængekøjeudfordring – som stiller krav om yderligere tilpasninger af finanspolitikken i forhold til de beregningstekniske antagelser.

For det *andet* er den finanspolitiske holdbarhed betinget af, at fremtidige generationer vil have udsigt til en kortere folkepensionsperiode end dem, som går på pension i de nærmeste tre årtier.

For det *tredje* er usikkerheden forbundet med fremskrivningerne større, desto længere tidsperspektivet er. Den finanspolitiske holdbarhed afhænger af offentlige overskud efter 2050.

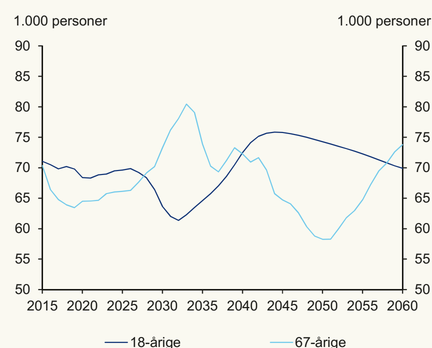
[5] De beregningstekniske principper er blandt andet beskrevet i *Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet* på fm.dk.

Det vil ikke være ansvarligt at bruge flere penge på kort eller mellemfristet sigt på basis af forudsatte overskud så langt fremme i tid.

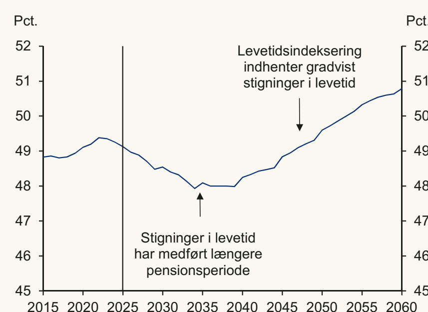
Regeringen vil udnytte den relativt gode periode frem mod 2025 til at skabe et godt afsæt før den demografiske udfordring for alvor tager til, så der sikres et godt afsæt for kommende generationer.

Presset på de offentlige finanser frem mod ca. 2045, hvor hængekøjeudfordringen er dybest, skal navnlig ses i lyset af to forhold. For det første indebærer den demografiske udvikling, at de generationer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet i en årrække vil være større end de generationer, som træder ind på arbejdsmarkedet, *jf. figur 2.18 og 2.19.* For det andet, at de generationer, der går på pension i løbet af nærmeste årtier har udsigt til en længere pensionsperiode end både tidligere og kommende generationer.

Figur 2.18
Til- og afgang fra gruppen af personer i de mest erhvervsaktive aldre uden nye tiltag



Figur 2.19
Andel af befolkningen i beskæftigelse falder frem mod midten af århundredet



Anm.: Figur 2.18 angiver hvor mange der bliver hhv. 18 og 67 i et givent år. Andelen af befolkningen i beskæftigelse i figur 2.19 er inkl. støttet beskæftigelse. Figur 2.18 og 2.19 er baseret på et 2025-grundforløb uden nye tiltag.
Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

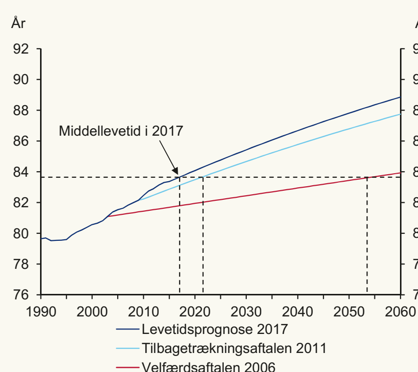
Årrækken med lange pensionsperioder skal ses i lyset af, at levetiden er steget hurtigere end ventet i forbindelse med Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsreformen (2011). Den kraftige stigning i levetiden indebærer, at reguleringen af folkepensionsalderen er kommet bagud i forhold til levetiden. Det skyldes blandt andet, at den første tilpasning af pensionsalderen på baggrund af den faktiske udvikling i levetiden sker i 2030. Principperne for levetidsindekseringen indebærer samtidig, at pensionsalderen øges med højst ét år hvert femte år.

Den stigende levetid betyder, at nutidens ældre vil tilbringe en større andel af deres liv på pension end både deres forældre og deres børn. Den lange pensionsperiode medfører blandt andet større udgifter til pensionsydelser.

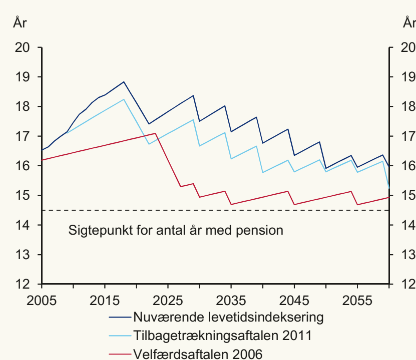
Såfremt presset fra de stigende udgifter til forsørgelse af ældre ikke håndteres på anden vis, vil det fx være muligt at håndtere presset gennem en lavere vækst i det offentlige forbrug i forbindelse med fremtidige planer. Dette stiller imidlertid krav til fremtidens beslutningstagere om tilbageholdenhed.

På langt sigt er der udsigt til, at de offentlige finanser genoprettes i fremskrivningen i takt med, at de indtrufne stigninger i middellevetiden indhentes og pensionsperioden dermed bringes ned på det planlagte niveau. Holdbarheden af finanspolitikken bygger således på overskud på de offentlige finanser, som optræder efter 2050.

Figur 2.20
Middellevetiden er steget mere end ventet i forbindelse med tidligere aftaler …



Figur 2.21
… det har givet anledning til øgede forskelle i pensionsperioder på tværs af generationer



Anm.: Middellevetiden og forventet antal år med pension er beregnet ud fra levetiden for 60-årige.
Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som en supplerende tilgang kan der ses på udviklingen i de offentlige finanser i en fremskrivning, som baseres på uændret politik for fremtidige generationer fra og med planlægningshorisontens udløb, herunder ens pensionsperiode fra 2025. Den generationsneutrale holdbarhedsindikator er med den planlagte politik frem mod 2025 opgjort til -0,1 pct. af BNP. Dermed er finanspolitikken med balance i 2025 omtrent holdbar *uden* indregning af stigende nettobidrag fra kommende generationer.

Fremskrivningsprincipperne anvendt i den supplerede holdbarhedsindikator er beskrevet i boks 2.5 og nærmere i *Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet (fm.dk)*.

Boks 2.5
Supplerende holdbarhedsindikator baseret på generationsmæssig neutralitet

Finansministeriets tradtionelle holdbarhedsindikator er baseret på beregningstekniske principper for de offentlige indtægter og udgifter samt eksplicit besluttede tiltag, som rækker ud over den mellemfristede planlægningshorisont.

De beregningstekniske principper anvendes til at vurdere om den økonomiske politik – herunder ved uændret skattebelastning – kan opretholdes efter den mellemfristede planlægningshorisont, når der samtidig tages højde for besluttede tiltag, der rækker længere frem.

Holdbarhedsindikatoren kan på den baggrund siges at måle *solvensen* af de offentlige finanser på langt sigt, når der tages hensyn til besluttet politik og de offentlige udgifter og indtægter i øvrigt følger de beregningstekniske principper. Den traditionelle indikator måler imidlertid ikke om der er plads til at stille alle generationer lige efter den mellemfristede planlægningshorisont – dvs. om finanspolitikken er generationsmæssig neutral.

Store stigninger i middellevetiden har medført generationsmæssige forskelle i pensionsperioden. Hertil kommer, at der også eksplicit er aftalt andre politiske tiltag, som til en vis grad kan siges at stille generationerne forskelligt. Derfor udregnes også en supplerende indikator, hvor fremskrivningen af de offentlige udgifter og indtægter tager udgangspunkt i nærmere definerede generationsneutrale principper efter planlægningshorisonten. Den supplerende indikator adskiller sig fra den traditionelle holdbarhedsindikator på følgende punkter:

- Folkepensions- og efterlønsalder: I den supplerende holdbarhedsindikator fastholdes antallet af år på pension ved udgangen af planlægningshorisonten så alle generationer får lige lang pensionsperiode.
- Beløbsgrænser for grøn check, børnefamilieydelse, boligsikring og rentefradrag (progressionsgrænsen) lønreguleres i den supplerende holdbarhedsindikator uanset den besluttede regulering.
- I den supplerende holdbarhedsindikator forudsættes det, at provenuet fra boligbeskatning er uændret som andel af BNP fra 2025 og frem.

Tabel a
Forskel mellem traditionel og supplerende holdbarhedsindikator

	HBI
Standard HBI, pct. af BNP	**1,2**
Fastholdt pensionsperiode fra 2025 og frem	-0,8
Lønregulering af børnefamilieydelse og boligsikring	-0,2
Lønindeksering af grøn check og progressionsgrænse for rentefradrag	-0,1
Provenu fra boligbeskatning fastholdes som andel af BNP fra 2025	-0,1
Generationsneutral HBI, pct. af BNP	**-0,1**

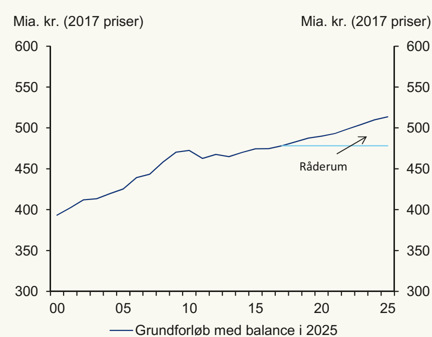
Kilde: Egne beregninger.



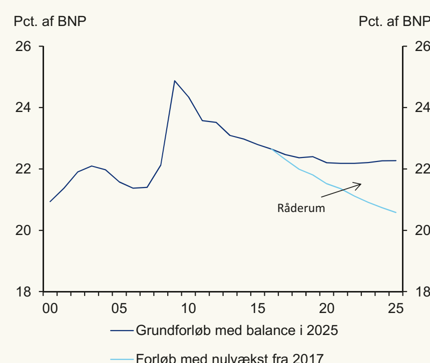
2A. Råderum målt i forhold til beregningstekniske principper

Råderummet i finanspolitikken i de mellemfristede forløb målt i mia. kr. opgøres normalt som den realvækst i det offentlige forbrug, der er plads til inden for planlægningshorisonten – givet forudsætninger om de øvrige udgiftsposter og indtægter samt målet for den strukturelle offentlige saldo i slutåret. Råderummet er dermed opgjort i forhold til et scenarie, hvor de offentlige udgifter til service holdes uændret i faste priser svarende til real nulvækst og dermed udgør en aftagende andel af økonomien (BNP), *jf. figur 2A.1 og 2A.2.*

Figur 2A.1
Udvikling i det reale offentlige forbug ekskl. afskrivninger



Figur 2A.2
Udvikling i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger i pct. af BNP



Anm.: Det reale offentlige forbrug i figur 2A.1 er baseret på input-metoden. Udviklingen i det offentlige forbrug er vist ekskl. afskrivninger.
Kilde: Egne beregninger.

Der tages politisk stilling til den overordnede prioritering af råderummet inden for planlægningshorisonten, som med *Vækst og Velstand 2025* udvides til 2025. Størrelsen af blandt andet den offentlige forbrugsvækst er således et politisk valg.

Regeringen prioriterer på forhånd en årlig basisrealvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på 0,3 pct. om året, et løft i de offentlige investeringer samt fortsat skattestop for punktafgifter, *jf. kapitel 1 og 2.* I perioden 2018-2025 indgår samtidig en ikke-forhåndsdisponeret reser-

ve, som afhængig af bidraget fra justeringer af overførsler mv. vokser til ca. 1½ pct. af BNP i 2025.

I de beregningstekniske fremskrivninger *efter* planlægningshorisonten fremskrives de offentlige forbrugsudgifter ud fra et princip om, at de nominelle udgifter pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af den offentlige produktion.

Dette princip svarer til, at realvæksten i det offentlige forbrug efter planlægningshorisonten fremskrives med væksten i det demografiske træk samt en "velstandseffekt". Velstandseffekten afspejler, at produktivitetsvækst i den private sektor muliggør en højere realvækst i det offentlige varekøb end realvæksten i den offentlige lønsum (ved uændret lønandel i de offentlige forbrugsudgifter). Velstandseffekten er nul, hvis der ikke er produktivitetsvækst i de private erhverv, der leverer til offentligt forbrug. Principperne svarer til, at det offentlige forbrug udgør en konstant andel af økonomien, hvis befolkningssammensætningen er konstant, og at der pr. borger (dvs. pr. bruger af den offentlige service) er et uændret antal offentligt og privat ansatte, der er beskæftiget med at levere offentlig service (offentligt forbrug). For perioden 2021-2025 ville de beregningstekniske principper svare til en realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på ca. 1,1 pct. om året.

De beregningstekniske principper efter planlægningshorisonten er ikke udtryk for automatik. Der er ikke nogen automatisk kobling mellem udviklingen i det demografiske træk og den reale udgiftsvækst og heller ikke nogen automatisk kobling med produktivitetsvæksten i den private sektor.

Der fastsættes fire-årige udgiftslofter i henhold til budgetloven. I 2025-grundforløbet uden nye tiltag og med balance på den strukturelle offentlige saldo i 2025, hvor råderummet beregningsteknisk er placeret som offentligt forbrug, svarer den gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug til knap 1 pct. om året i 2021-2025. Det samlede råderum frem mod 2025 svarer dermed til 1,7 pct. af BNP, når råderummet opgøres i forhold til et forløb med real nulvækst i udgifterne til offentligt forbrug.

I målscenariet er den gennemsnitlige basisrealvækst i det offentlige forbrug 0,3 pct. om året i 2018-2025, hvilket samlet svarer til, at udgifterne vokser med ca. 11½ mia. kr. over perioden svarende til knap 0,6 pct. af BNP frem mod 2025. Derudover er der indregnet en stigning i de offentlige investeringer på ca. ¼ pct. af BNP i 2025 samt den nævnte reserve, der stiger til ca. 1½ pct. af BNP. Tilsammen svarer basisvæksten i det offentlige forbrug, investeringsløftet samt reserven til et beløb på ca. 2¼ pct. af BNP. Dette er mere end i udgangsforløbet som følge af de forudsatte bidrag fra beskæftigelsesfremmende reformer, der styrker de offentlige finanser. Reserven på 1½ pct. af BNP i 2025 kan udmøntes i takt med, at der indgås politiske aftaler og i årlige finanslove mv., og såfremt de offentlige finanser udvikler sig som ventet.



2B. Finanspolitikkens aktivitetsvirkninger

Med de gældende skatteregler og udgiftslofter mv. skønnes finanspolitikken i en situation uden nye tiltag at dæmpe efterspørgselsvæksten de nærmeste år med ca. 0,1-0,3 pct. årligt afhængig af den anvendte opgørelsesmetode, *jf. boks 2B.1*.

Boks 2B.1
Finanspolitikkens aktivitetsvirkning

Finanspolitikken i en situation uden nye tiltag mv. bidrager til et balanceret opsving ved at holde igen på den stigning i kapacitetspresset, der kan følge af den underliggende fremgang i økonomien og fortsat lempelig pengepolitik i euroområdet. Størrelsesordenen kan opgøres på to forskellige måder.

Finansministeriets definition af en neutral finanspolitik indebærer, at en neutral udgiftspolitik bl.a. svarer til et uændret antal offentligt ansatte. Når der tages udgangspunkt i en alternativ definition af neutral politik, som bl.a. er baseret på, at antallet af offentligt ansatte udgør en konstant andel af den strukturelle beskæftigelse (jf. blandt andet *Finansredegørelse 2014* og De Økonomiske Råds definition), svarer den dæmpende virkning på BNP-væksten målt ved den ét-årige finanseffekt til ca. ¼ pct.point årligt fra 2018-2020, *jf. tabel a*. Udgangspunktet for definitioner af neutral finanspolitik i forhold til påvirkningen af konjunkturudviklingen er, at skatterne og udgifterne skal udgøre en uændret andel af strukturelt BNP.

Tabel a
Finanspolitikkens virkning på den årlige efterspørgselsvækst

	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP				
Ét-årig finanseffekt, traditionel metode	-0,05	-0,05	0,15	-0,15
Ét-årig finanseffekt, alternativ metode	-0,25	-0,25	-0,05	-0,35

Konsolideringen af finanspolitikken frem mod 2020 afspejler især aftagende BNP-andele for offentligt forbrug, offentlige investeringer samt overførselsudgifter, herunder i kraft af *Tilbagetrækningsreformen* samt mindreregulering af overførselssatser mv. Den strukturelle saldo forbedres mindre end de finanspolitiske stramninger tilsiger i lyset af bl.a. aftagende Nordsøprovenuer samt stigende renter, der bl.a. dæmper skatteindtægterne via øgede rentefradrag.

Anm.: Den ét-årige finanseffekt angiver virkningen på den årlige BNP-vækst af ændringer i finanspolitikken fra et år til det næste. I 2019 og 2020 er indregnet virkning af engangsudbetalinger i forbindelse med forliget om Tryghed for boligejerne.
Kilde: Egne beregninger.

I udgangspunktet er det beregningsteknisk forudsat, at konjunktursituationen vil være normaliseret i perioden 2018-2025. I lyset af den underliggende fremgang i økonomien og fortsat lempelig pengepolitik i euroområdet vurderes der imidlertid at være opadgående konjunkturmæssige risici på mellemfristet sigt. Det peger på, at finans- og strukturpolitikken i de kommende år skal bidrage til at modvirke et kapacitetspres frem for at skubbe til det. Et hensyn i den økonomiske politik er således at understøtte en stabil økonomisk udvikling, *jf. boks 2B.2*.

Boks 2B.2
Finanspolitikkens stabiliseringsrolle

Et hensyn i finanspolitikken er at understøtte en stabil udvikling i økonomien uden store udsving i vækst og beskæftigelse. Dvs. en situation hvor outputgabet og beskæftigelsesgabet ikke er markant forskellige fra nul. Beregningen af økonomiens strukturelle niveauer og konjunkturgab er dog forbundet med en vis usikkerhed, og et konjunkturgab på ±½ pct. kan derfor overordnet set betragtes som en normal konjunktursituation.

Det er generelt ikke muligt at tilpasse finanspolitikken på helt kort sigt, da det tager tid at implementere politiske beslutninger. Hertil kommer, at der er en række omkostninger ved hyppige justeringer af den førte politik, fx at ansætte/afskedige ansatte, fremrykke/udskyde investeringsprojekter eller hæve/sænke skatter. Finetuning af finanspolitikken er derfor hverken muligt eller hensigtsmæssig, og finanspolitiske stabiliseringstiltag er som hovedregel relevante ved tydelige ubalancer. Uanset denne hovedregel er det et sundt grundprincip, at den økonomiske politik ikke bør være konjunkturforstærkende. Dvs. at man i en situation med positive outputgab og beskæftigelsesgab ikke bør lempe den økonomiske politik og omvendt.

Hvis outputgabet er mærkbart kan en grov retningslinje være, at det er hensigtsmæssigt at stramme eller lempe finanspolitikken således, at ca. ¼ af outputgabet indsnævres i et givent finansår, *jf. Finansredegørelse 2014 og DØR 2012*. I en situation med strukturel balance og et outputgab på 2 pct. af BNP ville denne tommelfingerregel eksempelvis tilsige, at finanspolitikken skulle strammes fra balance til et strukturelt overskud på ca. ½ pct. af BNP, hvilket ville indsnævre outputgabet til ca. 1½ pct. af BNP.

Følger finanspolitikken en sådan regel, vurderes udsving i økonomien generelt at blive reduceret med ca. 15 pct. (fra en standardafvigelse på outputgabet på 2,3 pct. til en standardafvigelse på ca. 2 pct.). I praksis følger finanspolitikken ikke en mekanisk regel.

Anm.: Der er i eksemplet forudsat en finanspolitisk multiplikator på 1.
Kilde: *Finansredegørelse 2014* og DØR Efterår 2012.

For at illustrere betydningen af finanspolitiske prioriteringer og reformer for kapacitetspresset, er der udarbejdet en illustrativ beregning på ADAM-modellen, der afspejler virkningen på kapacitetspresset af at sænke indkomstskatten med 5 mia. kr. (efter tilbageløb og adfærd), finansieret ved det finanspolitiske råderum, således at den strukturelle saldo forbliver uændret. Skattelettelsen forudsættes gradvist indfaset over 5 år.

Virkningen på kapacitetspresset på arbejdsmarkedet kan måles som forskellen mellem arbejdskraftsefterspørgslen og arbejdsudbuddet, opgjort i fuldtidspersoner. Hvis forskellen er positiv, er det udtryk for at efterspørgslen efter arbejdskraft stiger mere end udbuddet, hvormed sandsynligheden for flaskehalse på arbejdsmarkedet øges.

Alternativt kan virkningen måles via ændringen i ledigheden, som er et mere snævert udtryk for, hvor mange ledige ressourcer der er på arbejdsmarkedet. Hvis ledigheden reduceres i en situation hvor den allerede er på eller under sit strukturelle niveau kan det over tid føre til uholdbare lønstigninger.

Som det fremgår af tabel 2B.1 reduceres kapacitetspresset i den illustrative beregning med ca. 4.000 fuldtidspersoner (og ca. 1.500 personer målt ved ledighedsgabet). Fortegnet af virkningen på kapacitetspresset afspejler, at ændrede finanspolitiske prioriteringer indenfor rammerne af en uændret strukturel saldo kan dæmpe kapacitetspresset i en periode.

Det forudsættes i beregningen, at der prioriteres lavere skat og lavere realvækst i det offentlige forbrug. Disse prioriteringer betyder isoleret set, at den offentlige arbejdskraftefterspørgsel reduceres med ca. 4.300 fuldtidspersoner, mens den private arbejdskraftefterspørgsel øges med ca. 3.600 fuldtidspersoner.

Makroberegningerne tager ikke højde for, at der kan være forskel på de typer arbejdskraft, der efterspørges i henholdsvis den private og offentlige sektor, og kapacitetspresset på det private arbejdsmarked kan blive dæmpet mindre, end makroberegningen viser. Virkningen på kapacitetspresset kan således afhænge af, hvilke typer arbejdskraft, der efterspørges mere henholdsvis mindre af i den private og offentlige sektor.

Tabel 2B.1
Virkning på kapacitetspres af indregnede prioriteringer

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Skattelettelse efter tilbageløb og adfærd, mia. kr.	**1,0**	**2,0**	**3,0**	**4,0**	**5,0**
Ændring i offentligt forbrug, mia. kr.	**-1,0**	**-2,0**	**-3,0**	**-4,0**	**-5,0**
Indfaset virkning på arbejdsudbud[1], 1.000 fuldtidspersoner	**0,1**	**0,3**	**1,0**	**2,1**	**3,4**
Virkning på arbejdskraftefterspørgsel, 1.000 fuldtidspersoner	**-1,0**	**-1,6**	**-1,7**	**-1,4**	**-0,7**
- heraf offentlig	*-1,0*	*-1,9*	*-2,8*	*-3,6*	*-4,3*
- heraf privat	*0,0*	*0,3*	*1,1*	*2,2*	*3,6*
Virkning på kapacitetspres (arbejdskraftefterspørgsel minus arbejdsudbud), 1.000 fuldtidspersoner	**-1,0**	**-1,9**	**-2,7**	**-3,4**	**-4,1**
Virkning på ledighedsgab (omvendt fortegn), 1.000 personer	**-0,6**	**-1,0**	**-1,3**	**-1,4**	**-1,5**

1) Det er i beregningen forudsat, at den strukturelle virkning på arbejdsudbuddet indfases over 3 år. Der er usikkerhed om hvor hurtigt arbejdsudbuddet fra reformer bliver omsat til faktisk arbejdsudbud.

Kilde: Egne beregninger.



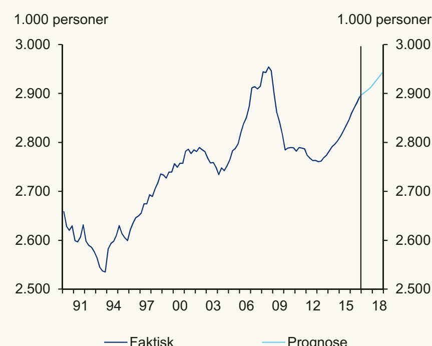
3. Veje til øget beskæftigelse

Det danske arbejdsmarked er i stærk fremgang. Siden 2012 er beskæftigelsen steget med ca.130.000 personer, *jf. figur 3.1*. Beskæftigelsesfremgangen er sket i den private sektor og har de sidste tre år været en af de kraftigste i en tre-års periode i et halvt århundrede. Ledigheden er den laveste i 40 år, bortset fra overophedningsårene 2007-2008, *jf. figur 3.2*.

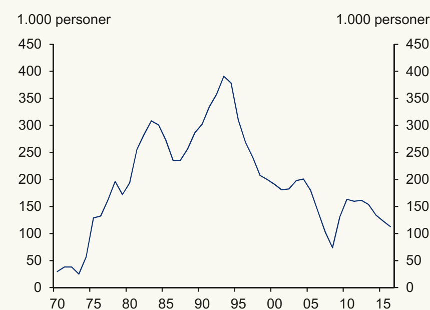
Udviklingen viser, at dansk økonomi for alvor er ude af krisen. Fremgangen i beskæftigelsen har været bredt fordelt over landet og er kommet både lavt- og højtuddannede til gode.

Lav ledighed er ikke en selvfølge – sådan var det for eksempel ikke i starten af 1990'erne, hvor mere end 350.000 danskere stod uden job. Den gode udvikling afspejler i høj grad de seneste årtiers løbende reformer af arbejdsmarkedet. Reformerne har nedbragt ledigheden, sikret høj beskæftigelse og styrket den offentlige økonomi, *jf. kapitel 5*.

Figur 3.1
Beskæftigelsen er i stærk fremgang ...



Figur 3.2
... og ledigheden er historisk lav



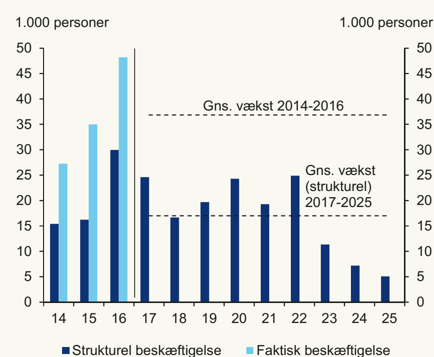
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er forventningen, at fremgangen vil fortsætte med betydelig styrke i de kommende år. Beskæftigelsen skønnes at stige med yderligere 60.000 personer samlet set i 2017 og 2018. Dermed vil antallet af job være på niveau med årene umiddelbart før den globale finanskrise – men på et holdbart grundlag i kraft af de reformer, der er gennemført siden da.

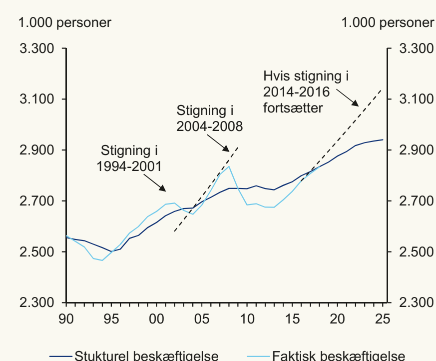
Det gunstige udgangspunkt og udsigten til fortsat fremgang må imidlertid ikke blive et argument for at stå stille. Fremgangen byder på gode muligheder for at få flere med i arbejdsfællesskabet. En høj beskæftigelse er central for finansieringen af det danske velfærdssamfund, og med en stor offentlig sektor skal Danmark være blandt de bedste lande, når det kommer til høj erhvervsdeltagelse.

Men fremgangen rummer også udfordringer. Selvom de allerede gennemførte reformer øger arbejdsstyrken de kommende år, så er fremgangen på det danske arbejdsmarked endnu hastigere. Fortsætter stigningen i beskæftigelsen på linje med de seneste års stigningstakt, vil det inden for få år medføre en situation, hvor beskæftigelsen overstiger sit strukturelle niveau, *jf. figur 3.3 og 3.4*.

Figur 3.3
Beskæftigelsen er steget mere end arbejdsudbuddet …



Figur 3.4
… og det medfører risiko for overophedning af arbejdsmarkedet



Anm.: De stiplede linjer i figur 3.4 viser den gennemsnitlige stigning i de angivne perioder.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringen vil styrke grundlaget for, at den gode udvikling kan fortsætte i de kommende år. Med nye reformer kan opsvinget forlænges, så endnu flere kommer i beskæftigelse og kan forsørge sig selv. Siden valget i sommeren 2015 er der blandt andet gennemført Jobreformens første fase og en forstærket indsats for at få flere nytilkomne flygtninge i arbejde, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1
Initiativer til øget arbejdsudbud siden folketingsvalget 2015

Regeringspartierne har sammen med et flertal i Folketinget gennemført en række initiativer, der øger det samlede arbejdsudbud. Det inkluderer JobReform fase I, hvor der blev indført et loft over kontanthjælpen, og rådighedskravet blev styrket med 225-timers reglen. Indførelsen af integrationsydelsen og afskaffelsen af PSO-afgiften bidrager også til at øge beskæftigelsen. Hertil kommer nedsættelserne af registreringsafgiften i finanslovene for 2016 og 2017. Samlet set øger disse initiativer arbejdsudbuddet med skønsmæssigt 2.500 personer.

Derudover er der blandt andet med to- og trepartsaftalerne fra 2016 igangsat en mere jobrettet integrationsindsats og aftalt integrationsgrunduddannelsesforløb (IGU) med sigte på at øge beskæftigelsen for nytilkomne flygtninge og familiesammenførte.

Regeringen har en målsætning om at øge den strukturelle beskæftigelse med yderligere 55-60.000 personer. Regeringen vil sætte ind på fem indsatsområder for at øge det samlede arbejdsudbud, *jf. figur 3.5.*

Indsatsområde 1 – Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet for unge. Ved at tilskynde danske unge til blandt andet at påbegynde og afslutte deres uddannelse tidligere er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med ca. **10.000 fuldtidspersoner**.

Indsatsområde 2 – Færre på offentlig forsørgelse. Ved initiativer, der nedbringer antallet på offentlig forsørgelse, er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med yderligere ca. **20.000 fuldtidspersoner**.

Indsatsområde 3 – Flere der vælger at blive længere på arbejdsmarkedet. Ved at gøre det attraktivt for seniorer at forblive længere på arbejdsmarkedet er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med **5-10.000 fuldtidspersoner**.

Indsatsområde 4 – Øget gennemsnitlig arbejdstid. Ved at gøre det mere attraktivt at yde en ekstra indsats, og fx understøtte at sygefraværet kan blive bragt ned, er det regeringens ambition at øge arbejdstiden svarende til **10-15.000 fuldtidspersoner**.

Indsatsområde 5 – International rekruttering. Ved at skærpe fokus på at tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft og gøre det mere attraktivt for højtuddannede udlændinge at komme til Danmark er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med ca. **5.000 fuldtidspersoner**.

Figur 3.5
Fem indsatsområder til at indfri målsætningen om 55-60.000 flere personer i beskæftigelse

Målsætning	Fem indsatsområder til øget beskæftigelse	Ambition
55-60.000 flere personer i beskæftigelse	**Indsatsområde 1 – Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet for unge** Danske unge afslutter deres uddannelser sent med overskridelser af normerede studietider på navnlig de videregående uddannelser.	10.000
	Indsatsområde 2 – Færre på offentlig forsørgelse Knap 800.000 i alderen 15-64 år forsørges af det offentlige og særligt ikke-vestlige indvandrere har lav tilknytning til arbejdsmarkedet.	20.000
	Indsatsområde 3 – Flere der vælger at blive længere på arbejdsmarkedet Danske seniorer har væsentligt lavere beskæftigelsesfrekvens end norske og svenske seniorer.	5-10.000
	Indsatsområde 4 – Øget gennemsnitlig arbejdstid Den gennemsnitlige arbejdstid ligger lavt sammenlignet med andre OECD-lande.	10-15.000
	Indsatsområde 5 – International rekruttering Jobrettet indvandring af kvalificeret arbejdskraft kan sikre danske virksomheder lettere adgang til den ønskede arbejdskraft.	5.000

På hvert indsatsområde vil regeringen fremlægge nye konkrete initiativer, som kan medvirke til at realisere disse ambitioner.

I forlængelse af 2025-planen præsenterer regeringen et udspil, som understøtter, at flere vælger at blive lidt længere på arbejdsmarkedet og som samtidig gør pensionssystemet mere robust. Regeringen vil i efteråret desuden præsentere udspil til JobReform fase II, som vil indeholde tiltag, der øger tilskyndelsen til at være i beskæftigelse og yde en ekstra indsats. Efterfølgende vil regeringen blandt andet fremlægge udspil til en omlægning af SU-systemet.

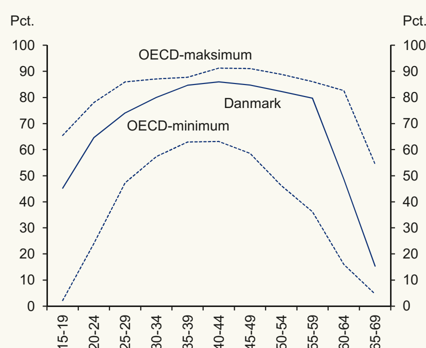
Fortsat potentiale for at øge beskæftigelsen

Danmark har overordnet set et velfungerende arbejdsmarked med en høj beskæftigelsesfrekvens og lav ledighed, men der er fortsat områder, hvor tilskyndelsen til arbejde kan styrkes.

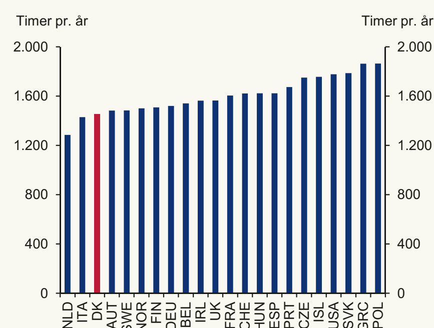
Når man sammenligner med de OECD-lande, der har den højeste erhvervsdeltagelse inden for hver aldersgruppe, er det især blandt de yngre og de ældre årgange, at forskellen til landene med den højeste erhvervsdeltagelse er størst, *jf. figur 3.6*.

For de yngre generationer hænger den relativt lave erhvervsdeltagelse sammen med, at mange danske unge uddanner sig, men også med relativt lange studietider. Blandt de ældre afspejler den lave erhvervsfrekvens særligt muligheden for tidlig tilbagetrækning med efterløn, men fx også en høj andel på førtidspension blandt indvandrere, *jf. afsnit 3.2*.

Figur 3.6
Beskæftigelsesdeltagelse efter aldersgrupper i Danmark og OECD, 2015



Figur 3.7
Gennemsnitlig arbejdstid per beskæftiget på tværs af lande, 2015



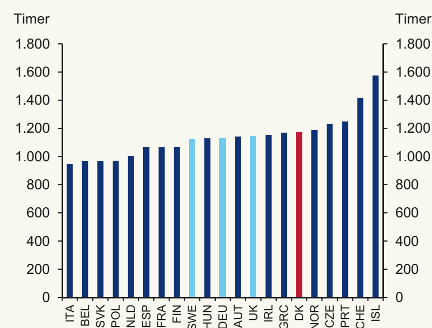
Anm.: Figur 3.6 angiver OECD-maksimum og OECD-minimum hhv. højeste og laveste erhvervsdeltagelse blandt OECD-landene for de respektive aldersgrupper. Sammenligningen er påvirket af både institutionelle og konjunkturmæssige forskelle, og hele forskellen kan ikke uden videre fortolkes som et realiserbart potentiale for øget beskæftigelse. Arbejdstid i figur 3.7 er beregnet efter samme metode som Produktivitetskommissionen.
Kilde: OECD og egne beregninger.

For de 25-59-årige er erhvervsdeltagelsen generelt høj, men Danmarks forspring i forhold til andre lande er reduceret over de sidste 20 år, og der er relativt mange danskere i den erhvervsaktive alder på offentlig forsørgelse.

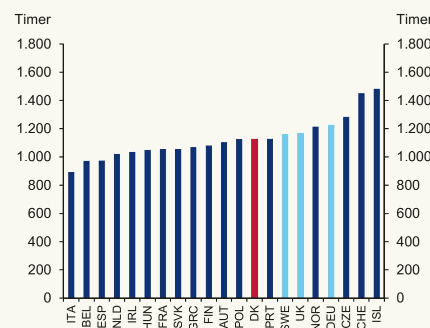
Det samlede arbejdsudbud afhænger ikke kun af hvor mange, der er i beskæftigelse, men også hvor mange arbejdstimer den enkelte præsterer. Den gennemsnitlige arbejdstid per beskæftiget er lav i Danmark sammenlignet med en række andre OECD-lande, *jf. figur 3.7*.

Når man ser på det samlede arbejdsudbud er den høje beskæftigelsesfrekvens ikke tilstrækkelig til at opveje den lave arbejdstid. I en international sammenhæng ligger arbejdsudbuddet – målt ved antal præsterede timer på arbejdsmarkedet i forhold til befolkningen i den arbejdsduelige alder – i midterfeltet. Danmark har endvidere tabt terræn siden starten af 00'erne. I 2015 er både Sverige, Tyskland og Storbritannien rykket forbi Danmark sammenlignet med starten af 00'erne, *jf. figur 3.8 og 3.9.*

Figur 3.8
Det samlede arbejdsudbud i timer for de 15-64-årige var relativt højt i 2002 …



Figur 3.9
… men er siden faldet lidt tilbage i en international sammenhæng i 2015



Anm.: Timetallet er opgjort i samlet antal præsterede timer i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder, 15-64 år. Arbejdstid i figur 3.8 og 3.9 er beregnet efter samme metode som Produktivitetskommissionen, *jf. Økonomisk Analyse: Arbejdsudbud i Danmark i et internationalt perspektiv, www.fm.dk*.
Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

Selv om der er gennemført vigtige reformer, er der fortsat et betydeligt potentiale for at øge det samlede arbejdsudbud, *jf. boks 3.2.* Det gælder alle regeringens fem indsatsområder. Regeringen vil med konkrete initiativer og en løbende indsats på de fem indsatsområder indfri beskæftigelsesmålsætningen på 55-60.000 fuldtidspersoner.

Boks 3.2
Eksempler på potentiale for øget beskæftigelse

Unge – tidligere indtræden på arbejdsmarkedet

- Danske unge er i gennemsnit relativt sent færdige med deres uddannelse. Alene de overskridelser af studietiderne, der i dag er på de videregående uddannelser, kan omregnes til et forbigået arbejdsudbud på ca. 13.000 fuldtidspersoner.

Flere i arbejde samt færre indvandrere og danskere, der modtager offentlig forsørgelse

- I 2016 var ca. halvdelen af de 18-64-årige ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i job, hvilket er ca. 25 pct.-point lavere end for resten af befolkningen. Fra 2005 til 2015 er forskellen til danskere imidlertid indsnævret med 4 pct.-point (alderskorrigeret). En stigning på yderligere 4 pct.-point, relativt til danskerne, vil svare til en stigning i beskæftigelsen på ca. 16.000 personer. Alene indfrielse af regeringens mål om, at hver anden flygtning (inklusive familiesammenførte til flygtninge) skal i arbejde senest efter tre års ophold i Danmark, vil isoleret set løfte beskæftigelsen med ca. 6.000 personer.

- I dag er der forskel på, hvor gode kommunerne er til at få kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Forskellen kan blandt andet afspejle forskellig praksis for visitation af job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Hvis fx kommuner med en relativ stor andel 18-64-årige kontanthjælpsmodtagere halverer afstanden til den kommune med samme karakteristika, som har den mindste andel kontanthjælpsmodtagere, vil det for danskere samt vestlige indvandrere og efterkommere under ét svare til en reduktion i antal kontanthjælpsmodtagere med ca. 6.000 personer. Samtidig vil en sådan forbedring bidrage til at indfri ambitionen om højere beskæftigelsesgrad for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

Længere arbejdsliv – potentiale for senere tilbagetrækning

- Hvis danske 60-64-årige havde samme beskæftigelsesfrekvens som i Sverige og Norge ville arbejdsudbuddet have været ca. 40-45.000 personer højere i 2016. Forskellen er også markant for 65-69 årige. For hver 1 pct.-point beskæftigelsesfrekvensen kan øges for 60-64-årige danskere, stiger beskæftigelsen med 3.500 personer. En stigning på 5-10.000 personer svarer dermed til 1½-3 pct.-point.

Arbejdstid – større gevinst ved ekstra indsats og potentiale for fx lavere sygefravær

- Danmark er et af de lande, hvor den gennemsnitlige årlige arbejdstid for de beskæftigede er lavest. Lettelser i skatten på arbejde vil kunne tilskynde flere til at yde en ekstra indsats.

- En reduktion af sygefraværet i både den private og offentlige sektor med én dag om året vil effektivt øge arbejdsudbuddet med knap 7.000 personer. Sygefraværet pr. fuldtidsansat i kommuner og regioner er ca. 60 pct. højere end i den private sektor (korrigeret for forskelle i køns-, uddannelses- og alderssammensætning). Hvis den nuværende forskel halveres, vil det i sig selv øge arbejdsudbuddet med ca. 4.000 personer.

Udenlandsk arbejdskraft

- Tilgang af kvalificeret arbejdskraft fra andre lande kan sikre virksomhederne den arbejdskraft, de efterspørger, når den ikke er til rådighed i Danmark. Hvis fx indvandringen af udlændinge, der tjener over 600.000 kr. om året, stiger fra de nuværende ca. 4 pct. til at udgøre ca. 5 pct. af de herboende indvandrere, vil det øge beskæftigelsen svarende til 5-6.000 personer. Tilsvarende hvis indvandringen af udlændinge, der tjener over 400.000 kr. om året, øges fra 13 til 14 pct. af herboende indvandrere.

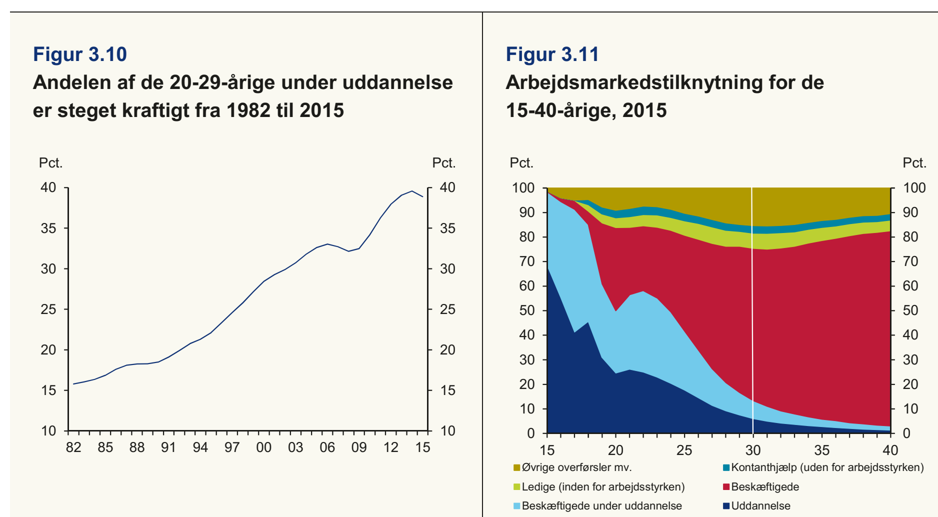
Kilde: Egne beregninger.

3.1 Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet

Uddannelsesgraden blandt danske unge er høj og flere end nogensinde afslutter en videregående uddannelse. Andelen af de 20-29-årige under uddannelse er steget fra omkring 16 pct. i starten af 1980'erne til næsten 40 pct. i 2015, *jf. figur 3.10*.

Stigningen afspejler blandt andet, at der i snart mange år har været fokus på, at flere unge skulle tage en videregående uddannelse. Et højt uddannelsesniveau bidrager til at imødekomme virksomhedernes efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft nu og i fremtiden samt til øget velstand.

For aldersgruppen 20-25-årige er omkring 50 pct. af de unge under uddannelse. Uddannelsesandelen aftager langsomt med alderen – for de 30-årige er ca. 15 pct. fortsat under uddannelse, *jf. figur 3.11.* Omkring halvdelen af de studerende har job ved siden af studierne, typisk på deltid.



Figur 3.10
Andelen af de 20-29-årige under uddannelse er steget kraftigt fra 1982 til 2015

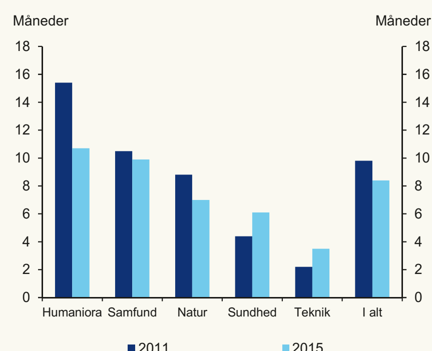
Figur 3.11
Arbejdsmarkedstilknytning for de 15-40-årige, 2015

Kilde: DREAM, registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

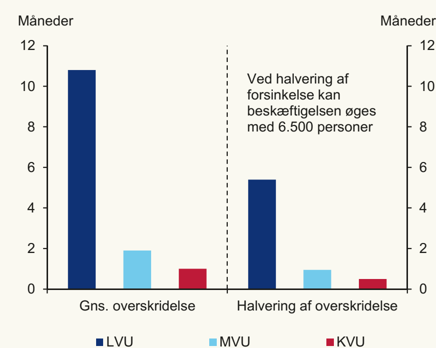
I international sammenhæng er danske studerende blandt de ældste, når de afslutter både ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Alene på kandidatuddannelserne overskrider studerende i gennemsnit den normerede studietid med ca. 8 måneder, *jf. figur 3.12.*

Der er i de senere år gennemført en række initiativer med henblik på at tilskynde unge til at komme hurtigere igennem uddannelsessystemet. *Reform af SU-systemet og rammerne for studiegennemførelse, 2013* samt *Fremdriftsreformen, 2015* har bidraget til at nedbringe den gennemsnitlige alder ved færdiggørelse af videregående uddannelse. For kandidatuddannelserne er den gennemsnitlige overskridelse af den normerede studietid reduceret med knap to måneder fra 2011 til 2015.

Figur 3.12
Gennemsnitlig overskridelse af normeret studietid for kandidatuddannelser



Figur 3.13
Mindre forsinkelse på de videregående uddannelser vil kunne øge beskæftigelsen



Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet på baggrund af data fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Men der er fortsat ofte forsinkelser på de videregående uddannelser. Overskridelser af studietiderne på de videregående uddannelser kan mekanisk omregnes til et tabt arbejdsudbud på ca. 13.000 fuldtidspersoner. Det betyder eksempelvis, at en halvering af overskridelserne vil svare til en stigning i arbejdsudbuddet på 6.500 fuldtidspersoner, *jf. figur 3.13.*

Tabel 3.1
Stipendiesatser og lånemuligheder i de nordiske lande (udeboende sats), 2016

	Danmark	Norge	Sverige	Finland
1.000 kr.				
Stipendium	61	32,9	22,4	22,6
Rådighedsbeløb inkl. lån	97,5	82,2	78,9	49,4

Anm.: Beregningerne er lavet pba. af udeboende studerende på videregående uddannelser. Det bemærkes, at uddannelsesstøttesystemerne ikke er fuldt sammenlignelige, samt at stipendier og mulige lånestørrelser ikke er købekraftskorrigerede.
Kilde: Su.dk, Lånekassen.no, csn.se, kela.fi, Nationalbanken og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Når de danske studerende fortsat bruger længere tid på deres uddannelser end der forventes, kan det blandt andet hænge sammen med, at Danmark har et af verdens mest generøse SU-systemer – også mere generøst end i de øvrige nordiske lande. Det afspejler en høj stipendiesats, herunder en anden vægtning mellem stipendie og lånemuligheder, *jf. tabel 3.1.* Det er på den baggrund muligt at tilpasse SU'en til niveauet i andre lande og samtidig fastholde, at alle har gode muligheder for at uddanne sig.

Hertil kommer desuden muligheden for 12 måneders SU udover uddannelsens varighed. SU-

systemet understøtter dermed ikke, at danske studerende færdiggør deres videregående uddannelse indenfor normeret tid. Stærkere incitament til at færdiggøre studierne og komme ud på arbejdsmarkedet kan således understøtte øget beskæftigelse blandt unge.

Regeringen vil i den sammenhæng bl.a. fremlægge et udspil til en omlægning af SU'en.

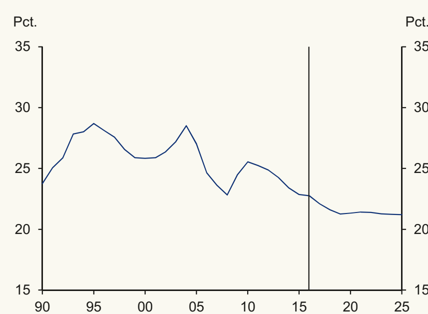
Indsatsområde 1 – Tidligere indtræden på arbejdsmarkedet for unge: Ved at tilskynde unge til blandt andet at træde tidligere ind på arbejdsmarkedet og bruge færre år i uddannelsessystemet er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med **10.000 fuldtidspersoner**.

3.2 Færre på offentlig forsørgelse

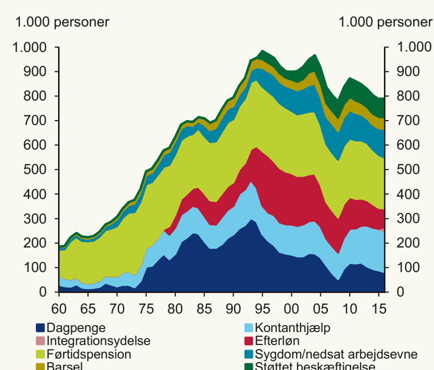
I de seneste 25 år er der gennemført en lang række reformer af arbejdsmarkedet og overførselssystemet, som har sigtet mod at reducere ledigheden og øge arbejdsudbuddet, og reformerne har virket, *jf. kapitel 5.*

Antallet af offentligt forsørgede (eksklusiv SU-modtagere) som andel af befolkningen i alderen fra 15 år til pensionsalderen er faldet mærkbart i forhold til niveauet i starten af 1990'erne, *jf. figur 3.14*. Med de allerede gennemførte reformer er der udsigt til, at andelen af offentligt forsørgede falder yderligere frem mod 2020 og 2025. Det samlede antal overførselsmodtagere er imidlertid fortsat højt og væsentligt højere i dag end for 30 år siden, *jf. figur 3.15*. I 2016 udgjorde gruppen af overførselsmodtagere inklusiv personer i støttet beskæftigelse i alderen 15-64 år knap 800.000 personer (med opgørelsesmetoden fra *Økonomisk Redegørelse*).

Figur 3.14
Andelen af offentligt fuldtidsforsørgede er blevet reduceret siden 1990'erne



Figur 3.15
… men op mod 800.000 personer forsørges fortsat af det offentlige eller er i støttet beskæftigelse



Anm.: Figur 3.14 vises antallet af offentligt fuldtidsforsørgede som andel af befolkningen fra 18 år til pensionsalderen. I 2004 sænkes pensionsalderen fra de tidligere 67 år til 65 år. Fra og med 2019 hæves pensionsalderen årligt med et halvt år indtil pensionsalderen når 67 år i 2022.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

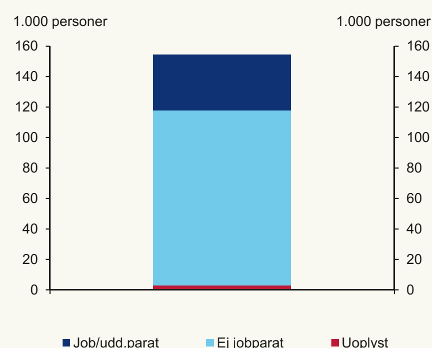
Den store gruppe overførselsmodtagere afspejler blandt andet, at forholdsvist mange modtager sygdomsrelaterede ydelser som eksempelvis førtidspension og sygedagpenge. Hertil kommer raskes muligheder for fx barsel og efterløn. Desuden har der været en stigning i antallet, der modtager kontanthjælp og integrationsydelse, hvilket blandt andet hænger sammen med et øget antal indvandrere og efterkommere.

Potentiale for at øge beskæftigelsen gennem færre på offentlig forsørgelse

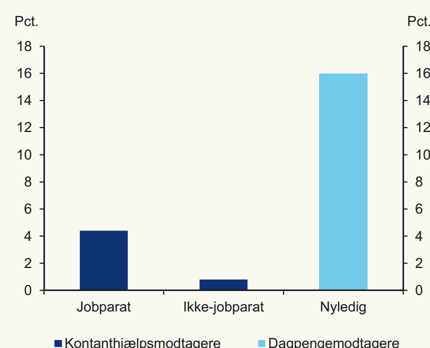
Ikke alle modtagere af overførselsindkomst er lige tæt på arbejdsmarkedet – det gælder fx mange førtidspensionister eller andre, der på grund af sygdom er væk fra arbejdsmarkedet. Der er dog fortsat muligheder for at øge beskæftigelsen ved målrettede justeringer. Selv mindre justeringer kan gøre en forskel, når der i udgangspunktet er et stort antal overførselsmodtagere.

På kontanthjælpsområdet var der i 2016 i alt 155.000 fuldtidspersoner, som modtog kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Heraf var kun 37.000 erklæret job- eller uddannelsesparat, *jf. figur 3.16.* Det er kun 4 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere, som opnår beskæftigelse hver måned, hvilket er ca. en fjerdedel af andelen for nyledige dagpengemodtagere, som generelt er en gruppe med stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet, *jf. figur 3.17*.

Figur 3.16
Modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse, 2016



Figur 3.17
Overgang til beskæftigelse pr. måned fra kontanthjælp og dagpenge, 2015



Anm.: Kontanthjælpsmodtagere i figur 3.16 og 3.17 omfatter modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Der er ikke taget højde for varighed på kontanthjælp. I figur 3.16 er andelen af jobparate ydelsesmodtagere opgjort på baggrund af tal fra Jobindsats. Antal ydelsesmodtagere i Danmarks Statistik og Jobindsats kan ikke direkte sammenlignes, da der er forskel på opgørelsesmetoder og beregningsgrundlag, derfor afviger antallet fra opgørelsen i figur 3.15.
Kilde: Jobindsats og egne beregninger.

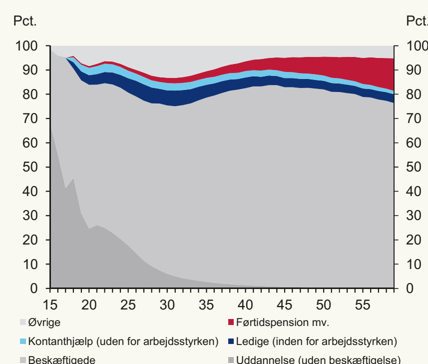
Regeringen har med kontanthjælpsloftet og integrationsydelsen taget skridt til at styrke den økonomiske gevinst ved beskæftigelse for denne gruppe.

Men det er fortsat et mål at øge beskæftigelsen blandt kontanthjælpsmodtagere og der kan blandt andet ligge et potentiale i, at kommunerne bliver bedre til at få kontanthjælpsmodtagere og indvandrere i job. Ved udgangen af 2015 var fx ca. en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne erklæret jobparate på landsbasis, mens det i nogle kommuner var over halvdelen, som var erklæret jobparate. Hvis fx kommuner, med en relativ stor andel 18-64-årige kontanthjælpsmodtagere, halverer afstanden til den kommune med samme karakteristika, som har den mindste andel kontanthjælpsmodtagere, vil det for danskere samt vestlige indvandrere og efterkommere under ét svare til ca. 6.000 personer.

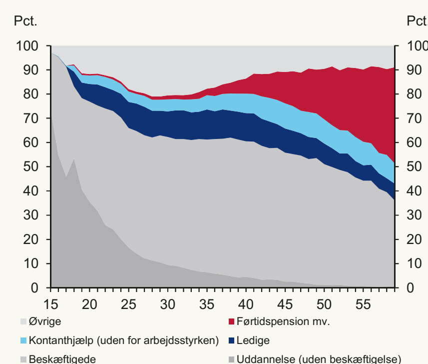
Gruppen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er væsentligt overrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagere. I 2016 udgjorde ikke-vestlige indvandrere og efterkommere ca. 27 pct. af kontanthjælpsmodtagerne (inkl. integrationsydelse) mod godt 9 pct. af befolkningen i alderen 18-64 år. Herudover er ikke-vestlige indvandrere og efterkommere væsentligt overrepræsenteret blandt modtagere af førtidspension, *jf. figur 3.18 og 3.19.*

Der vil være betydelige gevinster ved at forbedre ikke-vestlige indvandreres og efterkommeres tilknytning til arbejdsmarkedet, således at flere undgår at ende med varig offentlig forsørgelse, herunder også hvis tilgangen til førtidspension bliver reduceret.

Figur 3.18
Arbejdsmarkedstilknytning i 2015 for hele befolkningen (15-59-årige)



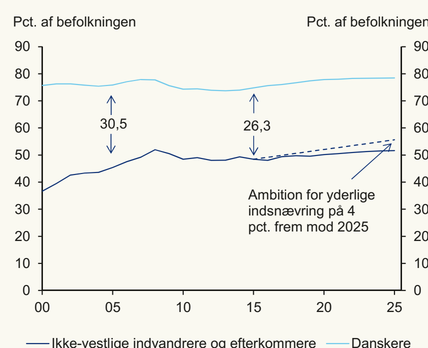
Figur 3.19
Arbejdsmarkedstilknytning i 2015 for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere (15-59-årige)



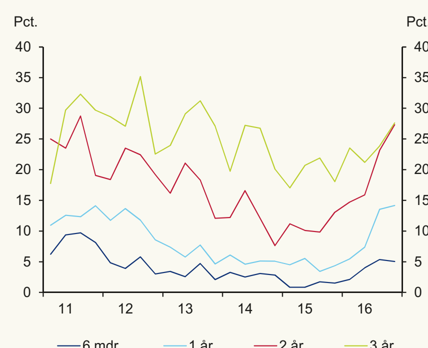
Anm.: Gruppen "øvrige" omfatter barselsorlov, sygedagpenge, revalidering, ledighedsydelse, overgangsydelse, fleksydelse, jobafklaring, selvforsørgede samt øvrige udenfor arbejdsstyrken. "Førtidspension mv." omfatter førtidspension, samt ressourceforløb.
Kilde: Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

Beskæftigelsesfrekvensen for de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere lå i 2015 godt 26 pct.-point under personer med dansk oprindelse. Forskellen er indsnævret med 4 pct.-point i perioden 2005-2015. Hvis beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande løftes lige så meget i de næste ti år, så vil beskæftigelsen øges med 16.000 personer ud over det forudsatte frem mod 2025, *jf. figur 3.20.*

Figur 3.20
Beskæftigelsesgab mellem ikke-vestlige indvandrere og efterkommere og personer med dansk oprindelse



Figur 3.21
Andel asylmodtagere (18-64 år), der er i beskæftigelse, opdelt på opholdstid i Danmark



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er beregnet for 18-64-årige ikke-vestlige indvandrere og efterkommere og aldersstandardiseret ved brug af den danske befolknings alderssammensætning i de enkelte år.
Kilde: Egne beregninger og lovmodellen.

En særlig udfordring er knyttet til de seneste års tilstrømning af asylansøgere. De senere års erfaringer har været, at kun ca. 30 pct. af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i den erhvervsaktive alder er i beskæftigelse efter tre år i Danmark.

Det er regeringens ambition, at hver anden nyankommet flygtning er i beskæftigelse efter tre år i Danmark. For at opfylde denne ambition, er der med to- og trepartsaftalerne i 2016 igangsat en række initiativer, herunder en mere jobrettet integrationsindsats, hvor alle som udgangspunkt mødes som jobparate. Heri indgår også oprettelsen af integrationsgrunduddannelsen (IGU), som muliggør ansættelse inkl. uddannelsesforløb til løn under den almindelige mindsteløn på det danske arbejdsmarked. Hensigten er at forbedre integrationen og hæve beskæftigelsesfrekvensen så mange undgår at ende på langvarig offentlig forsørgelse.

Der er nu de første tegn på, at initiativerne virker, idet flere flygtninge nu bliver mødt som jobparate og kommer hurtigere i beskæftigelse end tidligere. I 2015, hvor flygtningepresset på de danske grænser var størst, var omkring 10 pct. af asylmodtagere med 2 års ophold i Danmark i beskæftigelse. I løbet af 2016 er denne andel steget til omkring 25 pct.*, jf. figur 3.21*. For asylmodtagere med netop 3 års opholdstid har beskæftigelsesandelen været stigende i løbet af 2016. Andelen, der er i beskæftigelse efter 3 års ophold i Danmark, er imidlertid fortsat væsentligt under regeringens målsætning. Andelen vil dog forventes at stige, hvis den positive udvikling i resultaterne fortsætter.

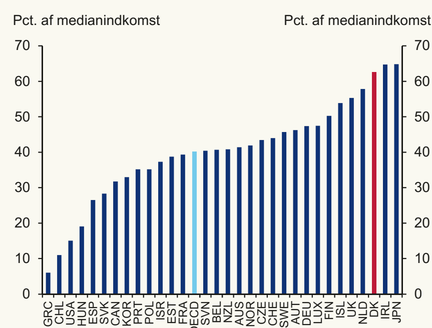
En indfrielse af regeringens mål svarer til, at beskæftigelsesgraden blandt flygtninge kommer på niveau med beskæftigelsesgraden blandt andre ikke-vestlige indvandrere i dag. Isoleret set vil en indfrielse af regeringens mål løfte beskæftigelsen med ca. 6.000 personer i 2025.

Økonomiske incitamenter til beskæftigelse

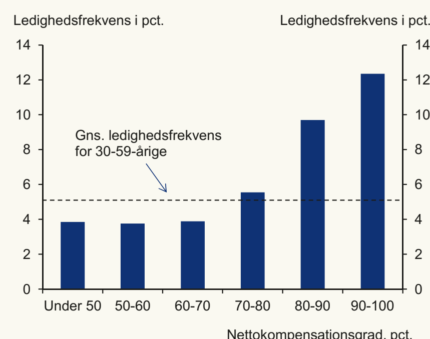
For langt de fleste er der stor personlig og social værdi i at arbejde, herunder i at forsørge sig selv og sin familie, gøre nytte og møde nye udfordringer. Langt de fleste vil derfor gerne arbejde og gøre gavn. Den umiddelbare økonomiske gevinst har imidlertid også betydning for hvor mange og hvor meget folk arbejder. Den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse afhænger blandt andet af skatten og niveauet samt reglerne for overførselsindkomster.

Ydelsesniveauet er generelt højt i Danmark i forhold til andre lande, *jf. figur 3.22*. Relativt generøse ydelser giver tryghed over for uforudsete hændelser og er også medvirkende til opretholdelsen af fleksible ansættelsesregler, som understøtter et dynamisk arbejdsmarked. De relativt generøse ydelser har imidlertid også betydning for den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i job.

Figur 3.22
Laveste overførselsindkomst i forhold til medianindkomst i udvalgte lande, 2015



Figur 3.23
Nettokompensationsgrad og ledighedsfrekvens for 30-59-årige, 2013



Anm.: Overførselsindkomsterne i figur 3.22 omfatter alene kontantydelser, dvs. at ydelser som fx gratis transport eller skolefrokost ikke er inkluderet. Ledighedsfrekvensen i figur 3.23 udtrykker antallet af ledige som andel af alle ledige og beskæftigede i sidste uge af november på baggrund af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). 18-29-årige er ikke medtaget i opgørelsen, idet alternativet til at modtage overførselsindkomst for disse personer i mange tilfælde er uddannelse frem for beskæftigelse. Beregninger er foretaget med udgangspunkt i befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsstatus i 2013.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og Skatteministeriets *Fordeling og incitamenter 2016*.

Personer som ved ledighed kun oplever et lille fald i deres disponible indkomst – dvs. personer med en høj nettokompensationsgrad – har eksempelvis en markant højere ledighedsfrekvens end personer med lave nettokompensationsgrader. Ledighedsfrekvensen for personer med nettokompensationsgrad over 80 pct. udgør 10-12 pct., mens den for alle 30-59-årige er ca. 5 pct. i 2013, *jf. figur 3.23*. Der er flere forklaringer på disse forskelle i ledighed, men én af dem er forskellen i kompensation ved ledighed.

Langt de fleste har en økonomisk gevinst ved at være i arbejde frem for at modtage offentlig forsørgelse. Der er imidlertid et betydeligt antal, for hvem den umiddelbare gevinst er begrænset. Navnlig for modtagere af ydelser på dagpengeniveau, som kan finde beskæftigelse til en lav løn, er forskellen i disponibel indkomst meget begrænset. I 2016 vurderes 101.000 personer at have en indkomstfremgang på mindre end 2.000 kr. om måneden ved at gå fra indkomstoverførsel til beskæftigelse, *jf. tabel 3.2*. For 31.000 personer er det månedlige forskelsbeløb blot 1.000 kr. eller mindre.

Tabel 3.2
Mange har lav økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse

	2016 med nuværende regler	Fuldt indfaset Skattereform 2012
1.000 personer		
Mindre end 1.000 kr.	31	15
Mindre end 2.000 kr.	101	48

Anm.: Tabellen viser antallet af personer med et forskelsbeløb på mindre end 1.000 kr. og 2.000 kr. om måneden ved at gå fra overførselsindkomst til beskæftigelse. Skattereformen fra 2012 er fuldt indfaset i 2023.
Kilde: Danmarks Statistik og Skatteministeriet.

Den økonomiske tilskyndelse til at finde et arbejde er øget i de seneste år, navnlig som følge af en række reformer af dagpenge-, kontanthjælps- og skattesystemet. Gevinsten vil stige yderligere i de kommende år, blandt andet efterhånden som alle elementer i skattereformen fra 2012 indfases helt.

Regeringen vil i efteråret fremlægge et udspil til JobReform fase II, som vil sænke skatten på arbejde og øge gevinsten ved at være i beskæftigelse.

Indsatsområde 2 – Færre på offentlig forsørgelse: Ved initiativer der nedbringer antallet på offentlig forsørgelse er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med **20.000 fuldtidspersoner**.

3.3 Senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

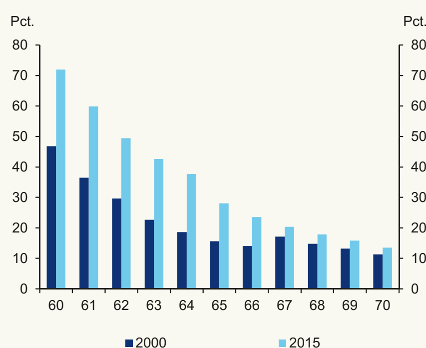
Flere seniorer arbejder mere end tidligere og forlænger deres arbejdsliv. Beskæftigelsen er steget på alle alderstrin blandt de 60-69-årige fra 2000 til 2015, *jf. figur 3.24*.

Denne udvikling skyldes blandt andet en række reformer, herunder *Efterlønsreformen* fra 1998 og *Tilbagetrækningsreformen* fra 2011, men også at seniorer i forhold til tidligere har et bedre helbred, højere uddannelsesniveau og derigennem ofte også højere lønindkomster.[1]

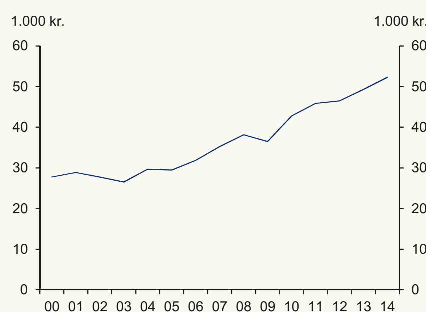
[1] Jf. n*otat: De ældre bliver længere på arbejdsmarkedet* og *Økonomisk analyse: Reformer har styrket seniorers beskæftigelse*, som begge er offentliggjort på fm.dk.

Det bedre helbred og højere uddannelsesniveau blandt seniorer afspejles også i, at flere og flere seniorer sideløbende med deres folkepension er i beskæftigelse. Således er den gennemsnitlige erhvervsindkomst for de 68-årige steget betragteligt siden 2000, *jf. figur 3.25*. Flere seniorer fastholder således en tilknytning til arbejdsmarkedet og bidrager til finansieringen af velfærdssamfundet.

Figur 3.24
Beskæftigelsesfrekvens, 60-70 årige i 2000 og 2015



Figur 3.25
Stigende erhvervsindkomst for de 68-årige tyder på, at flere folkepensionister arbejder ved siden af deres pension



Anm.: Figur 3.25 viser de gennemsnitlige erhvervsindkomster for 68-årige fra 2000-2015 i 2017-prisniveau.
Kilde: Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og egne beregninger på Lovmodellens datagrundlag.

Trods stigningen i de ældres tilknytning til arbejdsmarkedet, er beskæftigelsen blandt seniorer i Danmark fortsat lavere end i mange OECD-lande, herunder de øvrige nordiske lande bortset fra Finland, *jf. figur 3.26.* Det samme gælder for de 65-69-årige. *jf. figur 3.27*.

I Norge og Sverige var henholdsvis 65 pct. og 67½ af de 60-64-årige i beskæftigelse mod ca. 54 pct. i Danmark i 2016. Blandt de 65-69-årige er godt 19 pct. af danskerne i beskæftigelse mod 28 pct. og 22 pct. i henholdsvis Norge og Sverige.[2]

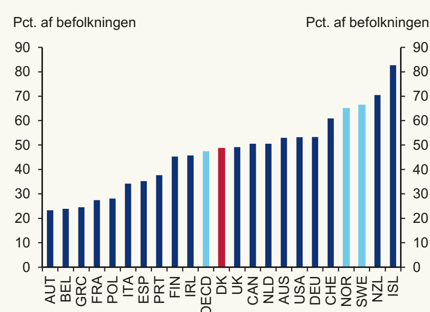
Hvis danske seniorer i 2016 havde haft samme beskæftigelsesfrekvens som norske og svenske seniorer, ville der blandt de 60-64-årige have været knap 40-45.000 flere beskæftigede. For hver 1 pct.-point beskæftigelsesfrekvensen kan øges for 60-64-årige danskere, stiger beskæftigelsen med 3.500 personer.

Den relativt lave beskæftigelsesfrekvens i Danmark skal for de 60-64-årige primært ses i lyset af muligheden for at gå på efterløn. For de 65-69-årige hænger den lavere beskæftigelsesfrekvens sammen med, at den danske folkepensionsalder på 65 år er lavere end pensi-

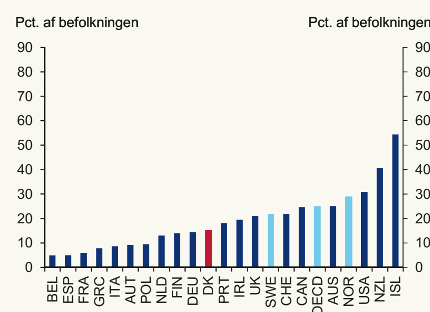
[2] I OECDs database er 2015 det seneste tilgængelige år hvor beskæftigelsesfrekvensen er opgjort. 2016 tal for Danmark, Sverige og Norge er baseret på tal fra Eurostat.

onsalderen i både Norge og Sverige.[3] Tilbagetrækningsreformen fra 2011 indebærer, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension gradvist øges. I 2023-2026 er efterlønsalderen 64 år, og folkepensionsalderen er 67 år i 2022-2029. I takt med at reformerne indfases og tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet sker senere for danske borgere, vil beskæftigelsesgraden komme tættere på Sveriges og Norges.

Figur 3.26
Beskæftigelsesfrekvens for de 60-64-årige på tværs af lande, 2015



Figur 3.27
Beskæftigelsesfrekvens for de 65-69-årige på tværs af lande, 2015



Kilde: OECD.

Seniorernes bedre sundhedstilstand afspejles i en kraftigt stigende middellevetid, som i 2016 er knap 3 år højere end for 15 år siden. Levetiden er steget væsentligt hurtigere end ventet i tidligere prognoser. Således er middellevetiden for en 60-årig knap 2 år højere i dag end hvad der lå til grund for V*elfærdsaftalen* 2006, *jf. figur 3.28.*

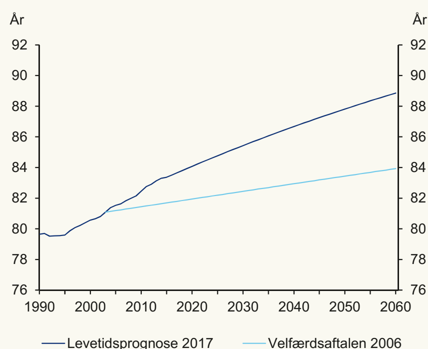
De ekstra leveår er som hovedregel præget af gode leveår. Mænd kan ifølge en undersøgelse fra Sundhedsstyrelsen i gennemsnit forvente 13,3 gode leveår fra 65-års alderen, mens kvinder kan forvente 14,3 gode leveår, *jf. tabel 3.3.* Antal gode leveår er steget proportionalt med den forventede restlevetid.

Den stigende levetid er bredt funderet i hele befolkningen på tværs af køn og uddannelse, idet både ufaglærte og personer med længerevarende uddannelser har oplevet stigende levetid, *jf. boks 3.3.* Ufaglærtes levetid er dog fortsat kortere end for personer med en videregående uddannelse.

Udviklingen i seniorernes levetid og helbred understøtter, at der er potentiale for øget beskæftigelse ved, at de ældre bliver længere på arbejdsmarkedet. Den teknologiske udvikling bidrager også til at gøre arbejdslivet mindre fysisk belastende, så personer med lange arbejdsliv kan fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det er samtidig vigtigt, at arbejdsmarkedet er indrettet, så der er gode muligheder for at forlænge arbejdslivet.

[3] Pensionsalderen i Norge og Sverige er aktuelt 67 år. Det skal dog bemærkes, at pensionssystemet i Sverige under visse betingelser tillader en fleksibel tilbagetrækning fra man 61 år og i Norge fra man er 62 år. I Sverige får man lavere pension, hvis man trækker sig tilbage som fx 65-årig end som 67-årig.

Figur 3.28
Stigende forventet middellevetid



Tabel 3.3
Forventede gode restleveår for 65-årige

	2010	2013
Mænd, 65 år		
Antal gode leveår	12,6	13,3
Andel af restlevetid med gode leveår (pct.)	77,5	78,6
Kvinder, 65 år		
Antal gode leveår	13,6	14,3
Andel af restlevetid med gode leveår (pct.)	70,9	72,4

Anm.: Opgørelsen af 'gode leveår' i tabel 3.3 kombinerer registerdata for dødelig med spørgeskemaoplysninger om befolkningens helbredstilstand. Selvvurderet helbred er belyst med spørgsmålet: *"Hvordan synes du, dit helbred er alt i alt?*". Tabellen omfatter svarene "fremragende, vældig godt eller godt helbred".
Kilde: Danmarks Statistik, Sundhedsstyrelsen, Sundhedsprofil2010.dk.

I forlængelse af 2025-planen præsenterer regeringen et udspil, som understøtter, at flere vælger at blive lidt længere på arbejdsmarkedet og som samtidig gør pensionssystemet mere robust.

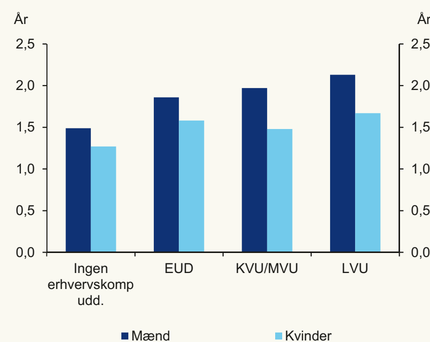
Indsatsområde 3 – Flere der vælger at blive længere på arbejdsmarkedet: Ved at gøre det mere attraktivt for seniorer at forblive på arbejdsmarkedet er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med **5-10.000 fuldtidspersoner**.

Boks 3.3
Øget levetid på tværs af køn og uddannelse

De seneste års stigning i restlevetiden for 60-årige gælder for både mænd og kvinder på tværs af alle hoveduddannelsesgrupper. Restlevetiden er steget mest for mænd, men kvinder har fortsat udsigt til at blive ældst. For 60-årige er restlevetiden blandt faglærte og personer med en videregående uddannelse steget med omtrent 2 år i perioden 2005 til 2015, *jf. figur a.*

En række undersøgelser viser, at forskelle i dødelighed mellem uddannelsesgrupper i høj grad kan forklares ved forskelle i tobaks- og alkoholforbrug samt kost og motionsvaner. Rygning og alkohol kan således forklare hovedparten af forskellen i dødeligheden mellem personer med kortest og længst uddannelse, jf. fx *Social ulighed i dødelighed i Danmark gennem 25 år*, Juel og Koch, 2013.

Figur a
Stigning i restlevetid for 60-årige, 2005-2015



Anm.: Se også *Økonomisk Analyse, Stigende levetider for alle befolkningsgrupper*, www.fm.dk.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

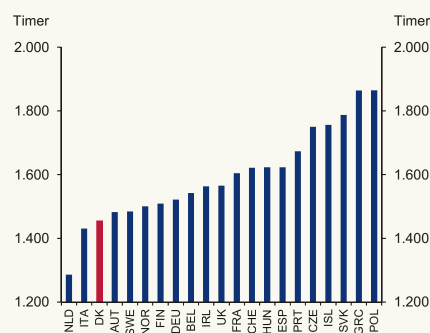
3.4 Øget arbejdstid

Danmark er kendetegnet ved en relativt høj erhvervsdeltagelse. Danmark er imidlertid kun placeret cirka midt i feltet, når man ser på det samlede arbejdsudbud – målt ved antal præsterede timer pr. indbygger i alderen 15-64 år, *jf. afsnit 3.1*. Det skyldes, at den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget er lav, *jf. figur 3.29*.

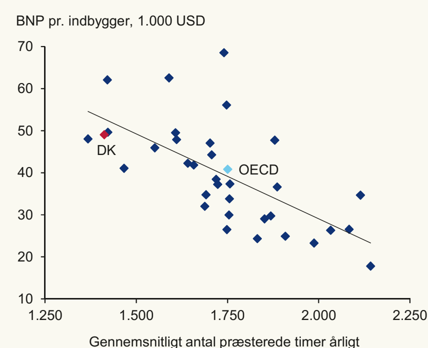
Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den overenskomstaftalte arbejdstid i Danmark er relativt lav sammenlignet med mange andre OECD-lande. Danskere er således blandt de folk, som arbejder færrest timer om ugen og har flest ferie- og helligdage, *jf. Økonomisk Analyse: Arbejdsudbud i Danmark i et internationalt perspektiv.*

På tværs af lande er der en tendens til, at lande, som har et relativt højt velstandsniveau, typisk også er karakteriseret ved et relativt lavt antal timer pr. indbygger, *jf. figur 3.30*. Det hænger blandt andet sammen med, at en del af velstandsfremgangen er blevet omsat til øget fritid. Samtidig er den gennemsnitlige arbejdstid typisk også lavere i lande, hvor mange kvinder deltager på arbejdsmarkedet, og der er flere familier hvor begge voksne arbejder.

Figur 3.29
Gennemsnitlig arbejdstid på tværs af OECD-lande, 2015



Figur 3.30
Antallet af præsterede timer er lavere i velstående lande, 2015



Anm.: Arbejdstid i figur 3.29 og 3.30 er beregnet efter samme metode som Produktivitetskommissionen.
Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

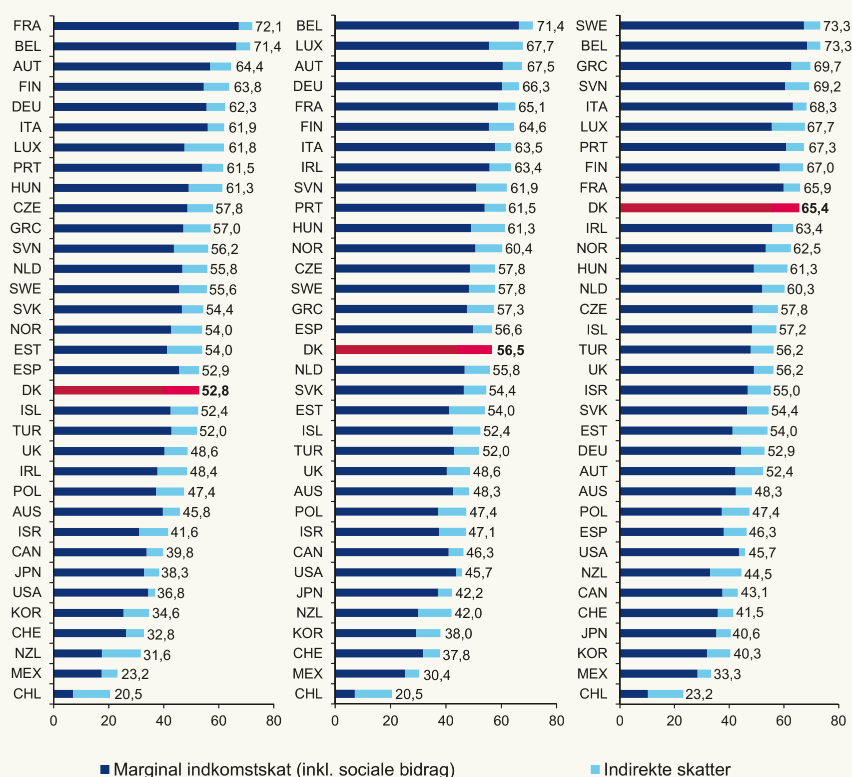
Beskatningen af arbejdsindkomst har også betydning for den gennemsnitlige arbejdstid. Det er vigtigt at have et skattesystem, som understøtter et økonomisk incitament til at gøre en ekstra indsats. Med den nuværende beskatning i Danmark vil en lavtlønnet, der arbejder lidt mere, have 47 kr. tilbage i reel købekraft efter skat og afgifter for hver 100 kr. personen tjener i ekstra indkomst. Mellem- og højtlønnede vil have henholdsvis 43 kr. og 35 kr. tilbage for hver 100 kr. ekstra, de tjener.

For lav- og mellemindkomsterne ligger marginalskatten omtrent i midten sammenlignet med andre OECD-lande, mens den effektive marginalskat for de højtlønnede er den tiende-højeste i OECD, *jf. figur 3.31*.

Det er regeringens ambition at reducere skatten på den sidst tjente krone for grupper på arbejdsmarkedet, så incitamentet til at gøre en ekstra indsats øges.

Figur 3.31

Effektive marginalskatter i OECD, hhv. ved 67 pct., 100 pct., og 167 pct. af gennemsnitsindkomsten, pct.-point



Anm.: De effektive marginalskattesatser er opgjort for enlige personer uden børn, som tjener hhv. 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsansat på det private arbejdsmarked i 2015. Den indirekte beskatning er opgjort som de indirekte skatters andel af privatforbrug og individuelt offentligt forbrug i 2014. Individuelt offentligt forbrug medtages for at sikre sammenlignelighed på tværs af lande, hvor der er betydelig variation i andelen af individuelt offentligt forbrug som erstatter privat forbrug. Det trækker alt andet lige det indirekte skattetryk nedad. Omvendt betaler den offentlige sektor i flere lande forskellige former for afgifter, men det er ikke umiddelbart muligt at rense provenuerne for indirekte skatter for den del, der betales af offentlige institutioner, hvilket trækker det indirekte skattetryk opad.

Kilde: OECD Taxing Wages 2016, OECD Revenue Statistics 2016, National Accounts of OECD Countries 2016 samt Eurostat.

Lavere skat på arbejde har potentiale for at øge arbejdsudbuddet. Det kan fx være øget deltagelse gennem et højere beskæftigelsesfradrag eller øget arbejdstid ved en justering af topskatten, *jf. eksempler i tabel 3.4*. Et højere beskæftigelsesfradrag bidrager til at øge deltagelsen på arbejdsmarkedet og reducere antallet af overførselsmodtagere, mens en lettelse af topskatten øger arbejdsudbuddet gennem øget arbejdstid for personer, som allerede er i

beskæftigelse. En såkaldt stilleskrueberegning viser, at en lettelse af skatten for 5 mia. kr. (efter tilbageløb og adfærd) via beskæftigelsesfradraget øger beskæftigelsen med 2.300 fuldtidspersoner, mens en tilsvarende lettelse af topskatten skønnes at øge beskæftigelsen med 7.000 fuldtidspersoner, *tabel 3.4*.

Reformer siden 2003 har sænket skatten i både top og bund og øget arbejdsudbuddet med knap 50.000 fuldtidspersoner, heraf 35.000 i øget arbejdstid og 15.000 i øget deltagelse i forhold til en situation uden reformer, *jf. kapitel 5.*

Udspillet til JobReform fase II, som regeringen præsenterer til efteråret, vil indeholde tiltag, som letter skatten på arbejde. Regeringen vil sænke skatten for personer med lav arbejdsindkomst, så det bedre kan betale sig at arbejde samt sørge for, at færre skal betale topskat, fordi topskatten koster vækst og beskæftigelse.

Tabel 3.4
Virkninger på arbejdsudbud mv. af eksempler på personskattelettelser for 5 mia. kr. (efter tilbageløb og adfærd)

	Beskæftigelsesfradrag	Topskat
Arbejdsudbudsvirkning (fuldtidspersoner)	2.300	7.000
Heraf øget deltagelse	1.700	100

Kilde: Egne beregninger.

Foruden lavere skat på arbejde, er der en række andre håndtag at skrue på for at øge arbejdstiden.

Regeringen har en ambition om, at sygefraværet skal nedbringes i både den private og den offentlige sektor. En reduktion af det årlige sygefravær med én dag vil eksempelvis øge det effektive arbejdsudbud med ca. 7.000 fuldtidspersoner og vil styrke de offentlige finanser.

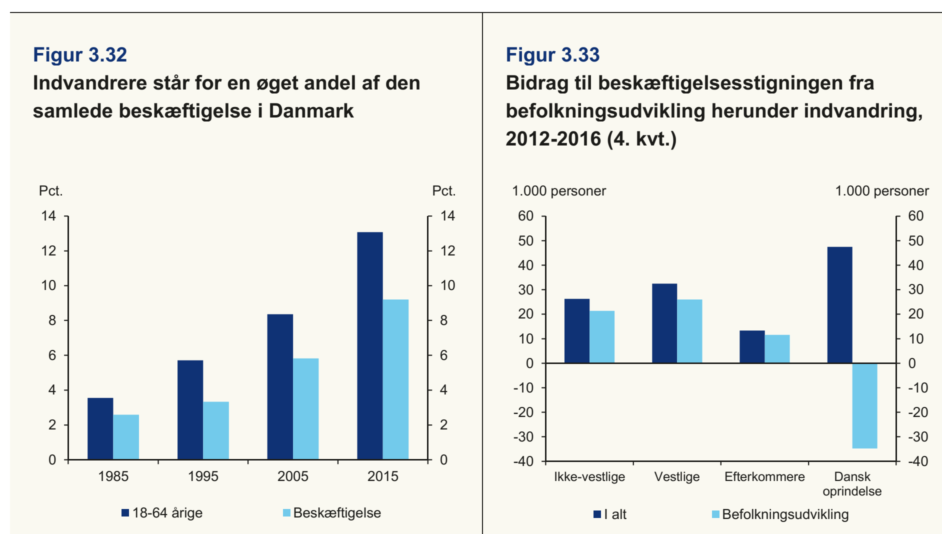
Der er relativt store forskelle på sygefraværet på tværs af sektorer. Sygefraværet pr. fuldtidsansat i kommuner og regioner er ca. 60 pct. højere end i den private sektor (korrigeret for forskelle i køn-, uddannelse- og alderssammensætning). Hvis den nuværende forskel halveres, vil det i sig selv øge arbejdsudbuddet med ca. 4.000 personer.

Indsatsområde 4 – Øget gennemsnitlig arbejdstid: Ved at gøre det mere attraktivt at yde en ekstra indsats samt blandt andet understøtte, at sygefraværet kan blive bragt ned, er det regeringens ambition at øge arbejdstiden svarende til **10-15.000 fuldtidspersoner**.

3.5 International rekruttering

Jobrettet indvandring af kvalificeret arbejdskraft kan være med til at sikre, at virksomhederne kan få den arbejdskraft, de efterspørger, når denne ikke er til rådighed i Danmark. Med den fremgang og de udsigter, der er for dansk økonomi, kan international rekruttering af kvalificeret arbejdskraft bidrage til at begrænse potentielle flaskehalse på arbejdsmarkedet og styrke virksomhedernes konkurrencedygtighed. Det kan samtidig være med til at forbedre beskæftigelsesmulighederne for andre typer medarbejdere i Danmark.

Generelt står indvandrere for en større del af den samlede beskæftigelse i dag end fx i midten af 80'erne. Hvor indvandrere stod for under 3 pct. af beskæftigelsen i 1985 er det i dag knap 10 pct., *jf. figur 3.32*. Sideløbende er antallet af grænsearbejdere steget markant (dvs. personer som arbejder i Danmark, men bor i fx Sverige eller Tyskland). Udenlandsk arbejdskraft spiller dermed en vigtig rolle for danske virksomheder og dansk økonomi.



Anm.: I figur 3.32 vedrører opgørelsen alene lønmodtagere og omfatter således ikke selvstændigt erhvervsdrivende. Bidraget fra befolkningsudviklingen i figur 3.33 er beregnet ved at fastholde beskæftigelsesfrekvenserne på niveauet i 2012 (4. kvt.) opdelt på køn, alder og herkomst.
Kilde: Egne beregninger på Lovmodellens datagrundlag.

Omkring halvdelen af beskæftigelsesfremgangen siden 2012 er knyttet til, at der er flere indvandrere i landet samtidig med, at beskæftigelsesfrekvensen er steget, *jf. figur 3.33*. For både vestlige og ikke-vestlige indvandrere er beskæftigelsesstigningen til dels trukket af et stigende antal udlændinge i alderen 15-64 år. Modsat er antallet af personer med dansk oprindelse i alderen 15-64 år faldet siden 2012.

Den demografiske udvikling gør, at der også fremadrettet bliver færre 15-64-årige af dansk oprindelse. Kvalificerede udlændinge, der kommer til Danmark for at arbejde, kan således bidrage til at modgå et demografisk dræn herfra på udviklingen i arbejdsstyrken.

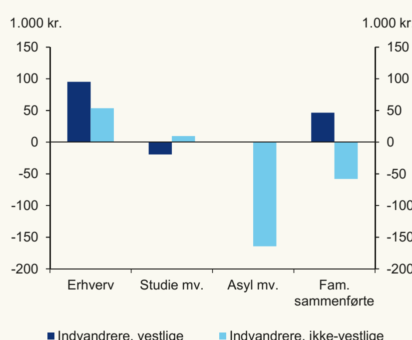
Indvandrere, der er i arbejde i Danmark, bidrager generelt positivt til de offentlige finanser, og det gælder uanset om de kommer fra vestlige eller ikke-vestlige lande. Derimod udgør personer, som ikke er i arbejde – herunder mange asylmodtagere og familiesammenførte til flygtninge, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet generelt er lav – en nettoudgift for de offentlige finanser, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4
Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser

Nettobidraget til de offentlige finanser afspejler i vidt omfang indvandrernes opholdsgrundlag, *jf. figur a*, som viser nettobidraget for 25-64-årige indvandrere opdelt på de tre opholdsgrundlag: erhverv, studie mv. samt asyl og familiesammenførte mv.

Indvandrere, der er i Danmark for at arbejde (opholdsgrundlag erhverv) bidrager i gennemsnit positivt til de offentlige finanser, uanset om de kommer fra vestlige eller ikke-vestlige lande. Flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (asyl mv.) indebærer modsat en gennemsnitlig nettoudgift på godt 160.000 kr., fordi en stor andel ikke er i arbejde, *jf. Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser.*

Figur a
Gennemsnitligt nettobidrag opdelt på opholdsgrundlag, 2014



Kilde: *Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser, www.fm.dk.*

Overordnet set er øget indvandring fra vestlige lande omtrent neutral for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, når der blandt andet tages højde for medfølgende familie. Højt kvalificeret arbejdskraft med høj aflønning og beskæftigelsesgrad vil imidlertid kunne bidrage positivt til de offentlige finanser.

Tilgang af kvalificeret arbejdskraft fra andre lande kan desuden sikre virksomhederne den arbejdskraft, de efterspørger, når den ikke er til rådighed i Danmark. Der eksisterer i dag en række ordninger, som muliggør rekruttering af højtkvalificeret udenlandsk arbejdskraft, *jf. boks 3.5*.

Hidtil har andelen af de vestlige og ikke-vestlige indvandrere som tjener mere end 600.000 kr. (2015-niveau) udgjort ca. 4 pct., mens andelen som tjener mere end 400.000 kr. (2015-niveau) har udgjort ca. 13 pct. Regeringen vil arbejde for at gøre det mere attraktivt for højt kvalificerede indvandrere at arbejde i danske virksomheder. Hvis indvandringen af højtuddannede udlændinge, der tjener over 600.000 kr. om året, kan øges, så andelen stiger med 1 pct.-point, vil det øge beskæftigelsen med ca. 5.000 personer. En tilsvarende effekt fås hvis indvandringen af kvalificerede udlændinge, der tjener over 400.000 kr. om året, øges så den samlede andel stiger med 1 pct.-point.

Indsatsområde 5 – International rekruttering: Ved at skærpe fokus på at tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft og gøre det mere attraktivt for højtuddannede udlændige at komme til Danmark er det regeringens ambition at øge beskæftigelsen med **5.000 fuldtidspersoner**.

Boks 3.5
Opholdsordninger for udenlandsk arbejdskraft

Der eksisterer i dag et antal ordninger, der gør det muligt for virksomhederne at rekruttere udenlandsk arbejdskraft:

- **EU/EØS-borgere:** Borgere fra et EU/EØS-land kan i kraft af arbejdskraftens frie bevægelighed arbejde og bo i Danmark uden arbejdstilladelse.

- **Beløbsordningen:** Udlændinge, der kan fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud med højere løn end 408.800 kr. om året, kan opnå arbejdstilladelse.

- **Positivlisten:** Udlændinge, der kan fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud indenfor et erhverv, der fremgår af Positivlisten, og derfor er karakteriseret ved mangel på arbejdskraft, kan opnå arbejdstilladelse.

- **Forskere:** Forskere, der skal varetage stillinger, der er særlig tæt knyttet til pågældende, har særligt let adgang til arbejdstilladelse. Forskere på ophold kortere end tre måneder kan endvidere undtages for kravet om arbejdstilladelse.

- **Start-up Denmark:** Udenlandske iværksættere med en godkendt innovativ forretningsidé kan opnå arbejdstilladelse.

- **Landbrug:** Udlændinge med de rette faglige forudsætninger kan få arbejdstilladelse til at arbejde som fodermester eller driftsleder inden for landbruget.

- **Fast-track-ordningen:** Certificerede virksomheder kan med kort varsel og udenom den almindelige procedure rekruttere højtuddannede udlændinge fx via beløbsordningen.

Ordningerne er målrettet rekruttering af kvalificeret arbejdskraft, der ikke er tilgængelig på det danske arbejdsmarked. Udlændinge, der kommer til Danmark via ordningerne, vil derfor supplere den danske arbejdsstyrke. Der pågår desuden en løbende myndighedsindsats, der skal sikre, at udenlandsk arbejdskraft er ansat på løn- og ansættelsesvilkår, der gælder i Danmark.

For at tilskynde højtkvalificerede udlændinge til at tage beskæftigelse i Danmark er det via forskerskatteordningen muligt for virksomheder i Danmark at rekruttere udenlandske forskere og nøglemedarbejdere på fordelagtige skattevilkår. Ordningen har vist sig at have positiv effekt på indvandringen af højtuddannet arbejdskraft til Danmark. Siden 2006 er antallet af forskere og nøglemedarbejdere ansat under forskerskatteordningen omtrent fordoblet til ca. 6.000. Ordningen bidrager også til at fastholde højtkvalificerede udlændinge i Danmark. I 2016 ankom der godt 3.000 personer på beløbsordningen og ca. 1.700 personer på fast-track-ordingen.

Anm.: Der eksisterer en række yderligere mindre ordninger, som udlændinge kan opnå arbejdstilladelse igennem.
Kilde: Nyidanmark.dk.



4. Højere produktivitet til gavn for alle

Danmark er et af de rigeste lande i verden, og den almindelige danskers levestandard er høj. Det skyldes først og fremmest, at vores produktivitetsniveau er højt. Det vil sige, at danske virksomheder og medarbejdere er blandt dem, der er mest effektive til at skabe værdi med de ressourcer, der er til rådighed.

Fremgangen i den enkelte danskers indkomst og forbrugsmuligheder igennem årtier afspejler helt overvejende, at produktiviteten er steget. Produktivitetsfremskridt kommer som udgangspunkt alle til gode. Beskæftigede vil få højere løn, og satsreguleringen af indkomstoverførslerne sikrer, at stigninger i de private lønninger også slår ud i højere disponibel indkomst for personer på overførselsindkomst.

Tiltag, som løfter produktiviteten, er derfor en vigtig del af regeringens reformdagsorden. Regeringen har sat et ambitiøst mål om, at velstanden skal øges med 35 mia. kr. gennem tiltag, som understøtter, at virksomhederne kan løfte produktiviteten. Frem mod 2025 svarer det til, at den årlige BNP-vækst øges med 0,2 pct.-point, og at rådighedsbeløbet for en LO-familie øges med knap 9.500 kr.

Målsætningen skal blandt andet indfries ved at sikre, at dansk erhvervsliv også fremadrettet har gode rammevilkår, som understøtter, at virksomhederne kan udnytte mulighederne i globalisering og ny teknologi. Danmark skal have virksomheder, som er i front med innovation, digitalisering og automatisering. Det kræver investeringer og medarbejdere med de rette kvalifikationer, færre byrder og unødige omkostninger, attraktive vækstmiljøer og sund konkurrence.

I kommende udspil vil regeringen blandt andet fremlægge forslag til at sænke skatter, forenkle regler og forbedre infrastrukturen til gavn for dansk erhvervsliv. Lavere administrative og andre byrder skal gøre det nemmere at drive virksomhed i Danmark. Regeringen vil desuden blandt andet fremlægge en strategi for Danmarks digitale vækst for at understøtte Danmark som digital frontløber.

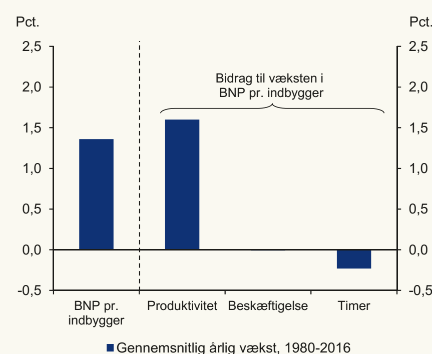
Siden sidste folketingsvalg er der allerede gennemført tiltag som afskaffelsen af PSO-afgiften og moderniseringen af planloven. Det har indfriet 4 mia. kr. af vækstmålsætningen. Herudover er der fremlagt et udspil til forsyningsstrategi, som skal skabe rammerne for fremtidens forsyningssektor. En gennemførelse af forsyningsstrategien skønnes at kunne hæve strukturelt BNP med yderligere 5½ mia. kr. frem mod 2025.

4.1 Høj produktivitet er afgørende for velstanden

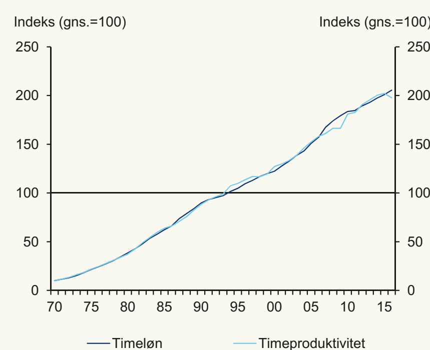
Historisk set har produktivitetsfremskridt været den vigtigste kilde til velstandsfremgangen i Danmark. Siden 1980 har det samlede antal timer som danskerne arbejder været omtrent uændret. Velstanden, målt ved BNP pr. indbygger, er i samme periode vokset med ca. 1½ pct. om året, og denne udvikling har været drevet af en fremgang i produktiviteten, *jf. figur 4.1*.

Stigningen i produktiviteten er kommet alle i samfundet til gode. Når produktiviteten vokser betyder det, at medarbejderne i en virksomhed producerer flere varer og tjenester på den samme arbejdstid. Større værdiskabelse pr. arbejdstime tilfalder medarbejderne direkte i form af højere løn, *jf. figur 4.2*.

Figur 4.1
Produktiviteten er den drivende kraft bag velstandsudviklingen …



Figur 4.2
… og stigningen betyder, at lønnen vokser



Anm.: I figur 4.1 er bidraget fra beskæftigelsen opgjort pr. indbygger. I figur 4.2 er timelønnen beregnet som den samlede lønsum pr. præsteret time, og timeproduktiviteten er beregnet som BVT i løbende priser pr. præsteret time. Indekseringen er lavet i forhold til gennemsnittet for hele perioden.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Højere produktivitet i den private sektor kommer også offentligt ansatte og folk uden for arbejdsmarkedet til gode, *jf. boks 4.1*. Højere lønninger afspejles i satsreguleringen, og dermed vil overførselsmodtagere også opnå en indkomstfremgang. Samtidig vil innovation og nye produkter udvide valgmulighederne og kvaliteten af de varer, forbrugerne køber.

Sideløbende med fremgangen i produktiviteten er beskæftigelsen steget med over 300.000 personer i perioden 1980-2016. De teknologiske fremskridt, som har været drivende for produktivitetsudviklingen, har således gået hånd i hånd med en gradvis omstilling på arbejdsmarkedet, hvor nye arbejdspladser har erstattet de arbejdspladser, der er forsvundet som følge af øget automatising i virksomhederne og stigende international arbejdsdeling. Om to til tre år ventes der flere i beskæftigelse i Danmark end nogensinde før.

Boks 4.1
Samfundsøkonomiske gevinster ved øget produktivitet

- **Lønstigninger:** Historisk set har lønningerne fulgt timeproduktiviteten, hvilket afspejler, at produktiviteten grundlæggende driver udviklingen i lønningerne.

- **Lavere priser:** Hvis fx serviceerhvervene bliver i stand til at udnytte deres ressourcer mere effektivt, vil det føre til lavere priser for både borgere og virksomheder. Samtidig kan der frigøres ressourcer til andre erhverv.

- **Øget købekraft for alle befolkningsgrupper:** Lønstigninger i den private sektor vil smitte af på de offentlige lønninger og via satsregulering øge købekraften for personer på overførselsindkomst. Således bidrager øget produktivitet i den private sektor til at øge velstanden i hele samfundet, uden at det behøver påvirke indkomstforskellene mellem forskellige samfundsgrupper.

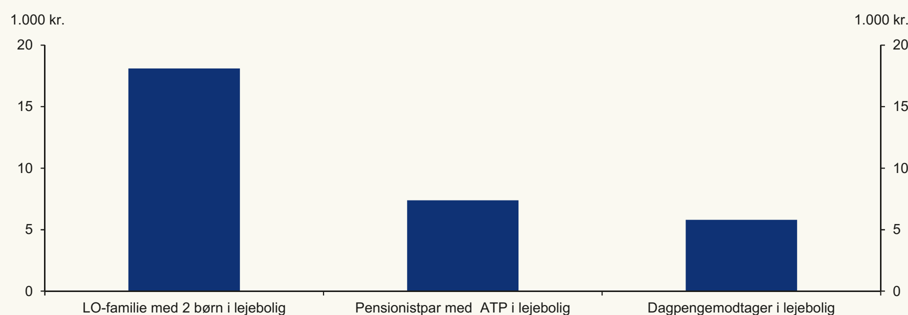
- **Velfærd:** Et rigt og højproduktivt samfund er en betingelse for at have en moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet.

Siden 1995 er timeproduktiviteten i den private sektor vokset med 1,2 pct. om året. I denne periode er indkomsterne i de danske husholdninger vokset betydeligt og en stor del af dette kan henføres direkte til den stigende produktivitet.

Betydning af produktivitetsfremskridt for familiernes rådighedsbeløb kan illustreres ved at sammenligne med et hypotetisk scenarie, hvor produktiviteten i den private sektor i stedet for 1,2 pct. var vokset med 1,4 pct. de seneste 20 år. Det ville betyde, at en LO-familie i dag ville have haft 18.000 kr. mere til rådighed om året, som følge af højere lønindkomst, *jf. figur 4.3*. Tilsvarende ville et pensionistpar – gennem den automatiske regulering af indkomstoverførslerne (satsreguleringen) – have haft omkring 7.500 kr. mere i disponibel indkomst. Selv mindre forskelle i produktivitetsvæksten har således stor betydning for udviklingen i den enkelte danskers levestandard over tid.

Figur 4.3

De stigende forbrugsmuligheder for danskerne skyldes højere produktivitet – ved blot lidt højere vækst ville en LO-familie i dag have haft skønsmæssigt 18.000 kr. mere til sig selv

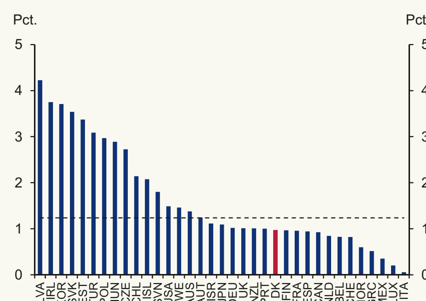


Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodel og egne beregninger.

Over de seneste 15 år har produktivitetsvæksten i Danmark været forholdsvis beskeden i en international sammenligning, *jf. figur 4.4*. Produktivitetsvæksten er desuden aftaget væsentligt i forhold til tidligere, *jf. figur 4.5*.

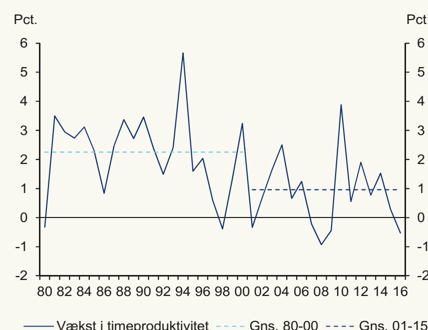
Figur 4.4

Produktivitetsvæksten har været relativt lav i forhold til andre OECD-lande …



Figur 4.5

… og den er aftaget i forhold til tidligere



Anm.: I figur 4.4 og 4.5 er timeproduktiviteten opgjort som BNP (kædede 2010-priser) pr. præsteret time. Figur 4.4 viser den gennemsnitlige stigningstakt i timeproduktiviteten fra 2001 til 2015.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Jo rigere og mere produktivt et land er, desto vanskeligere er det at øge produktiviteten yderligere. Mindre velstående lande har derimod lettere ved at opnå produktivitetsgevinster ved at implementere teknologi og innovationer fra de førende lande (herunder USA) og ved at udbygge deres produktionskapacitet. En grund til den forholdsvist afdæmpede produktivitetsvækst er således, at Danmark i forvejen er blandt de førende lande, hvor det i vidt omfang

kræver nye innovationer og ideer at øge produktiviteten yderligere. Sammenligner man med nogle af de velstående OECD-lande har produktivitetsvæksten i gennemsnit være lavere end i USA og Sverige siden 2000, men omtrent på højde med Tyskland og Storbritannien, *jf. også figur 4.4*.

De seneste tal fra Danmarks Statistik viser, at fremgangen i produktivitetsvæksten i det seneste år har været højere end tidligere vurderet, *jf. boks 4.2*. Selv om nye tal har forbedret billedet, ændrer det ikke på, at vækstpotentialet i Danmark er udfordret af en relativt beskeden produktivitetsvækst.

Boks 4.2

Den seneste revision af nationalregnskabet rykker kun begrænset ved de sidste 20 års produktivitetsudfordring

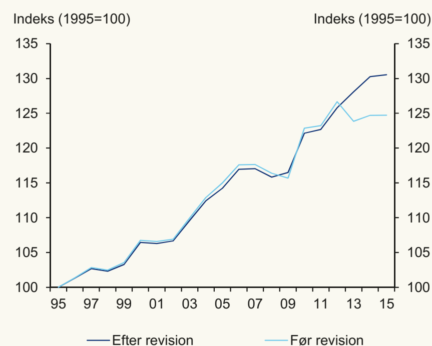
Danmarks Statistik offentliggjorde 15. november 2016 en ekstraordinær revision af det årlige nationalregnskab for perioden 1966-2015. Revisionerne medførte både et højere BNP-niveau og en højere BNP-vækst, især i de senere år. I perioden 2010-2015 er BNP-væksten ca. ½ pct.-point højere i gennemsnit hvert år med de største revisioner i de allerseneste år, mens forskellen er mindre i årene før 2010.

Produktivitetsvæksten har også været højere end hidtil antaget. Den voksede med 0,9 pct. om året i perioden 2012-2015, hvor der før revisionen var en svagt negativ udvikling, *jf. figur a*. Den højere produktivitetsvækst dækker over et højere BNP-niveau, og at antallet af præsterede timer er blevet nedjusteret.

Opjusteringen af produktivitetsvæksten ændrer dog ikke ved, at Danmark fortsat har haft en beskeden produktivitetsvækst i international sammenhæng, når man ser på perioden siden 1995, *jf. figur b*.

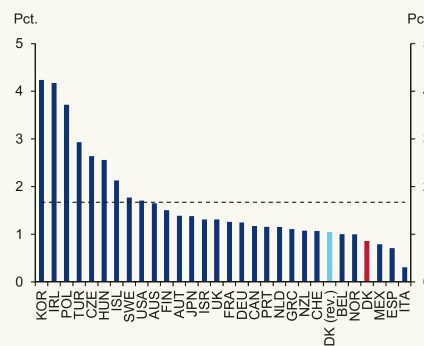
Figur a

Timeproduktiviteten er øget fra 2012 og frem som følge af revisionen



Figur b

Danmark ligger dog fortsat lavt i et internationalt perspektiv, siden 1995



Anm.: Figur a viser timeproduktiviteten i den private sektor. Figur b viser vækst i BNP pr. arbejdstime i faste priser, fra 1995 til 2015. Den stiplede linje angiver gennemsnittet blandt OECD-landene.
Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Et lands velstandsniveau afhænger ikke alene af BNP opgjort i mængder pr. indbygger. Danmark har igennem de senere år haft højere vækst i priserne på eksport sammenlignet

med importen. Det har forbedret Danmarks bytteforhold. Samtidig har Danmark gennem en årrække haft overskud på betalingsbalancen over for udlandet, som har betydet en opbygning af en væsentlig formue i udlandet. Afkastet på denne formue bidrager også til indkomster og velstand i Danmark. Disse velstandsforbedringer indgår ikke i BNP opgjort i mængder, men har i betydelig grad opvejet den forholdsvis beskedne produktivitetsvækst.

Højere velstand og produktivitet er en vigtig del af regeringens reformdagsorden om at hæve BNP med 35 mia. kr. ved at øge produktiviteten. Der er allerede gennemført initiativer, som bidrager til at indfri 4 mia. kr. af målsætningen, *jf. boks 4.3 og figur 4.6.*

Boks 4.3
Vedtagne eller gennemførte initiativer, som styrker erhvervslivets vilkår

Gennemførte eller vedtagne tiltag som øger produktiviteten og forbedrer virksomhedernes vilkår:

- **Afskaffelse af PSO-afgiften:** Har gjort det billigere at drive virksomhed i Danmark.
- **Nedsættelse af NOx-afgift og afskaffelse af reklameafgift (FL16):** Reducerer produktionsomkostninger for virksomheder.
- **Tilpasning af planer for kabellægning:** Energinet.dk's fremtidige investeringsomkostninger reduceres, hvilket vil afspejle sig i lavere el-tariffer for virksomheder og borgere.
- **Nye testvindmøllepladser:** Udvidelse af de nationale testcentre for vindmøller ved Østerild og Høvsøre, som understøtter Danmarks stærke position inden for avanceret produktion af vindteknologi.
- **Færre byrder:** Erhvervslivets byrder er lettet med ca. 1,4 mia. kr., hvilket fremmer en mere effektiv anvendelse af ressourcer i den enkelte virksomhed. Regeringen har et mål om samlet set at reducere virksomhedernes byrder med 4 mia. kr. i 2020 og med i alt 6 mia. kr. i 2025.
- **Fælles ikrafttrædelsesdatoer:** To årlige ikrafttrædelsesdatoer for erhvervsrettede regler letter virksomhedernes arbejde med at holde sig orienteret om ny regulering.
- **Modernisering af planloven:** Ændringen af planloven lemper en række regler og styrker udviklingsmulighederne i hele landet, samtidig med at der fjernes en række administrative bryder for erhvervslivet.
- **Fødevare- og landbrugspakken:** Fjerner blandt andet en række barrierer for effektiv udnyttelse af landbrugsjord i Danmark**.**
- **Liberalisering af taxiloven:** Der gives mere lige adgang til at drive taxiforretning, hvilket øger konkurrencen samtidig med, at skattebetalinger mv. sikres.
- **Øget anvendelse af internationale standarder:** Nationale standarder og reguleringskrav erstattes løbende med internationale standarder under hensyntagen til miljø og sikkerhed mv.
- **Ny udbudslov:** Reducerer tilbudsgivernes administrative byrder ved tilbud samt øger konkurrencen.

Regeringen har løbende fokus på at understøtte et effektivt erhvervsliv og har dertil sat en række processer i gang, *jf. boks 4.4*.

Boks 4.4
Igangværende processer, som skal understøtte et dynamisk erhvervsliv

Regeringen har udover de gennemførte tiltag, som øger produktiviteten og forbedrer virksomhedernes vilkår, sat en række processer i gang, som i den kommende tid skal præsentere forslag til hvordan produktivitetsudviklingen kan løftes:

- **Disruptionrådet – partnerskab for Danmarks fremtid**, skal blandt andet analysere hvilke udfordringer Danmark står over for i forhold til den teknologiske udvikling og globalisering, hvad styrkepositionerne er og hvordan Danmark bedst griber mulighederne.
- **Virksomhedsforum for enklere regler** kommer løbende med forslag til regeringen om at gøre det nemmere og billigere at drive virksomhed i Danmark.
- **Iværksætterpanelet** skal se på, hvordan der kan skabes bedre rammevilkår for iværksættere og vækstvirksomheder.
- **Vækstteams** har fokus på nye muligheder hvor vi har styrkepositioner, fx Life Science og Blå Danmark.
- **Produktivitetsrådet** har løbende fokus på udfordringer for produktivitetsudviklingen.
- Der udarbejdes en **strategi for Danmarks digitale vækst**, blandt andet baseret på anbefalinger fra Digitalt Vækstpanel.
- Der udarbejdes en **strategi for vækst gennem deleøkonomi** under fair og lige konkurrenceforhold.
- **Råd om gode konkurrencevilkår** og **Danmarks Vækstråd** skal komme med forslag til, hvordan erhvervsvilkårene for virksomhederne kan forbedres.

Virksomhedsforum for enklere regler har siden 2012 leveret et væsentligt bidrag til indsatsen for at gøre det nemmere og billigere at drive virksomhed i Danmark. Derfor er mandatet for Virksomhedsforum blevet fornyet, så det løber frem til og med 2019. Siden 2015 har regeringen på baggrund af forslag fra Virksomhedsforum gennemført i alt 121 forslag som forenkler reglerne for virksomhederne.

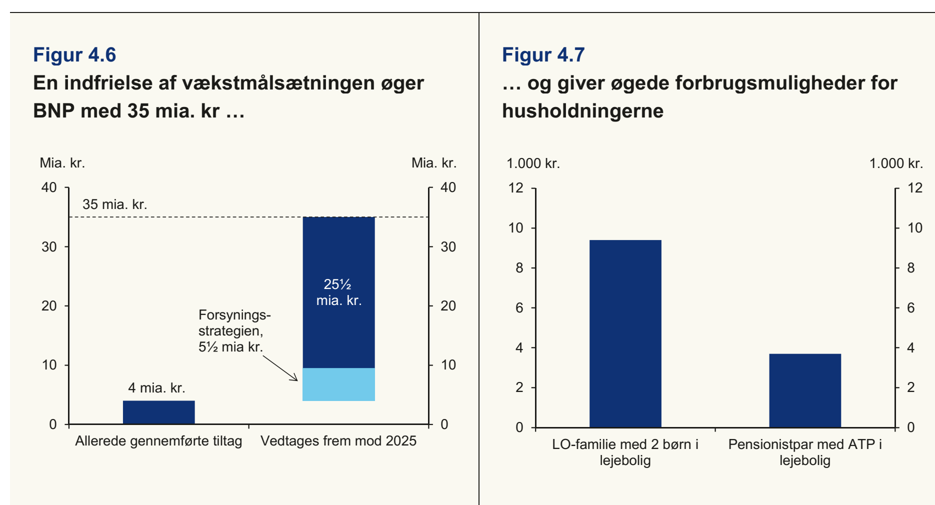
Derudover skal regeringens nyligt nedsatte Iværksætterpanel se på, hvordan rammevilkårene for både iværksættere og vækstvirksomheder kan forbedres, og regeringen har med de nedsatte vækstteams sat fokus på nye erhvervsmuligheder inden for blandt andet Life Science og Blå Danmark, hvor Danmark har formået at skabe erhvervsmæssige styrkepositioner. Endelig vil det permanente og uafhængige produktivitetsråd have løbende fokus på udfordringerne for produktiviteten i dansk erhvervsliv.

For yderligere at understøtte et effektivt og innovativt erhvervsliv vil regeringen udarbejde en strategi for Danmarks digitale vækst, der blandt andet baseres på anbefalingerne fra Digitalt Vækstpanel.

Ligeledes vil regeringen fremlægge en strategi for vækst igennem deleøkonomi. Regelforenkling, vejledning og øget gennemsigtighed skal skabe gode rammer for deleøkonomiske virksomheder og enkeltpersoner, så de kan agere på markeder under fair og lige konkurrenceforhold og hvor der er korrekt skattebetaling.

En indfrielse af produktivitetsmålsætningen i 2025 vil hæve væksten i timeproduktiviteten i den private sektor med 0,2 pct.-point om året over de kommende år. Det vil understøtte fortsat stigende levestandard og øgede forbrugsmuligheder for den enkelte dansker. Således vil en LO-familie få knap 9.500 kr. mere til rådighed om året og et pensionistpar vil få 3.700 kr. mere i 2025, *jf. figur 4.7*. Rådighedsbeløbet for mange danskere vil endvidere øges som følge af lavere skat på arbejde, som regeringen vil fremlægge forslag til i anden halvdel af 2017.

I kommende udspil vil regeringen bl.a. fremlægge forslag til at sænke skatter, forenkle regler og forbedre infrastrukturen til gavn for dansk erhvervsliv, herunder i forbindelse med væksttiltag i efteråret 2017.



Figur 4.6
En indfrielse af vækstmålsætningen øger BNP med 35 mia. kr …

Figur 4.7
… og giver øgede forbrugsmuligheder for husholdningerne

Anm.: Figur 4.7 viser den beregnede stigning i rådighedsbeløbet ved en indfrielse af vækstmålsætningen.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodel og egne beregninger.

4.2 Udfordringer med konkurrence og lave investeringer

Dansk erhvervsliv er generelt velfungerende og effektivt, hvilket afspejles i det høje produktivitetsniveau. Der er imidlertid også udfordringer på centrale områder.

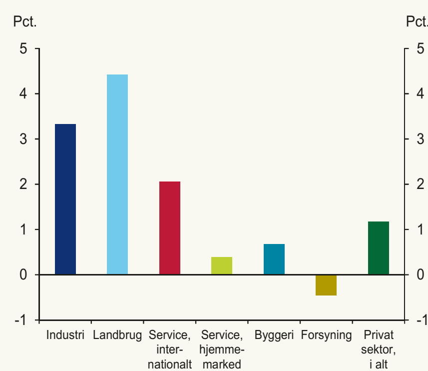
Produktivitetsvæksten er svag i mange hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv sammenlignet med de brancher, som er udsat for international konkurrence, *jf. figur 4.8*. De hjemmemarkedsorienterede brancher udgør samtidig en betydelig del af den samlede værdiskabelse

og den lavere stigningstakt har derfor stor betydning for den samlede produktivitetsudvikling, *jf. figur 4.9*.

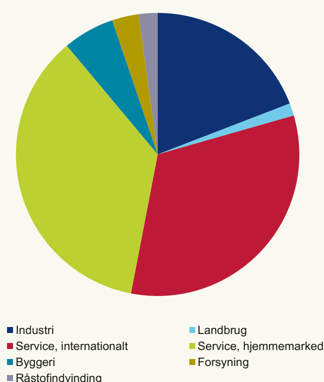
Også i byggeriet har produktivitetsvæksten været svag. Byggebranchen er samtidig et eksempel på en branche, der i høj grad er reguleret. Der er således mange krav til godkendelser og tilsyn samtidig med, at en stor del af de anvendte materialer er underlagt indenlandske standarder, som gør det sværere for udenlandske virksomheder at komme ind på det danske marked.

Den svage produktivitetsvækst i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv og byggeriet kan være et tegn på, at konkurrencen på markederne ikke er tilstrækkelig effektiv. Det medvirker til at øge prisniveauet i Danmark, da konkurrencen ikke i tilstrækkelig grad presser virksomhederne til at konkurrere på priserne.

Figur 4.8
Timeproduktivitetsvæksten har været lav i de hjemmemarkedsorienterede erhverv …



Figur 4.9
… og disse udgør en stor andel af værdiskabelsen i den private sektor



Anm.: Figur 4.8 viser produktivitetsvæksten fra 2001 til 2015. For opdelingen af serviceerhverv i henholdsvis hjemmemarkeds- og internationalt orienterede serviceerhverv, *se Finansredegørelse 2014*. Figur 4.9 viser erhvervenes andel af værditilvæksten i den private sektor i 2015.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

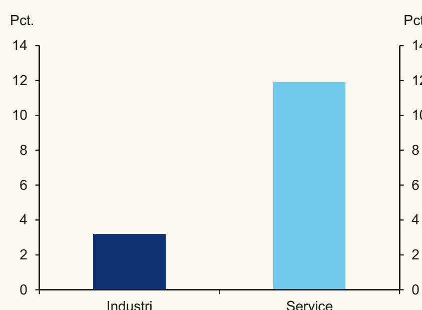
Det understøttes af beregninger på virksomhedsdata, der viser, at det generelt har været muligt for virksomheder i den private servicesektor at tage en højere pris i forhold til deres omkostninger – i form af en højere markup – sammenlignet med industrien, *jf. figur 4.10*.

Den lavere grad af konkurrence i mange indenlandske serviceerhverv afspejler sig også i et generelt højt prisniveau på tjenester i Danmark. Således var de velstandskorrigerede priser på tjenester 14 pct. over EU7-gennemsnittet i 2014, *jf. figur 4.11*. Til sammenligning var de velstandskorrigerede priser på varer kun en anelse over EU7-gennemsnittet.

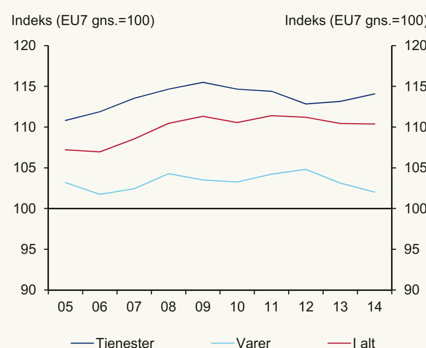
Ved svag konkurrence er det muligt for mindre effektive virksomheder at blive på markedet. Det binder arbejdskraft og ressourcer i disse virksomheder, og begrænser dermed vækstmulighederne hos mere konkurrencedygtige virksomheder.

Potentialet for at hæve produktiviteten gennem øget konkurrenceintensitet og markedsdynamik i serviceerhvervene vurderes at være betydeligt og kan med usikkerhed anslås til potentielt 15-30 mia. kr.[1] Hvis man med øget brug af internationale standarder, målrettede liberaliseringer og skærpet konkurrence kan komme en fjerdedel af vejen svarer det til et potentiale på 4-8 mia. kr.

Figur 4.10
Væsentlig højere markup i servicesektoren sammenlignet med industrien …



Figur 4.11
… bidrager til et generelt højt prisniveau for tjenester i Danmark



Anm.: I figur 4.10 repræsenterer markup'en forskellen mellem prisen og marginalomkostningen, dvs. omkostningen ved at producere én ekstra enhed. Estimationsmetoden, som er anvendt, er beskrevet i detaljer i *Økonomisk Analyse: Produktivitet og konkurrence*, Finansministeriet januar 2016. I figur 4.11 er forbrugerpriserne fra Eurostat korrigeret for moms, afgifter og forskelle i velstandsniveau. Velstandskorrektionen holdes konstant for alle årene med henblik på at kunne sammenligne nettopriser over tid. Dog bliver priser, moms og afgifter opdateret løbende, og det kan betyde små udsving i prisberegningerne. EU7 udgøres af Belgien, Tyskland, Danmark, Finland, Frankrig, Nederlandene og Italien. Danmark sammenlignes med lande, hvor valutakursudsving kun i begrænset omfang påvirker sammenligningen. Sverige og Storbritannien indgår ikke i opgørelsen på grund af store valutakursudsving.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Eurostat, OECD og egne beregninger.

Et andet centralt område, hvor der er potentiale for at opnå produktivitetsgevinster, er gennem øgede investeringer.

Siden 2010 har investeringsniveauet i Danmark været relativt lavt sammenlignet med tiden op til finanskrisen, *jf. figur 4.12*. Det lave investeringsniveau betyder, at kapitalintensiteten pr. medarbejder er stagneret i forhold til de øvrige OECD-lande, *jf. figur 4.13*. Lave investeringer

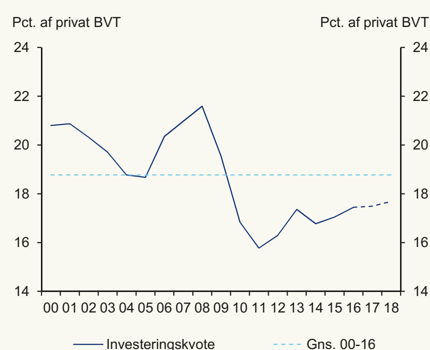
[1] Se *Økonomisk Analyse: Produktivitet og Konkurrence,* Finansministeriet januar 2016.

betyder, at virksomhederne risikerer at sakke agterud i forhold til implementering af ny teknologi og produktionsudstyr. Det kan udfordre virksomhedernes vækstpotentiale.

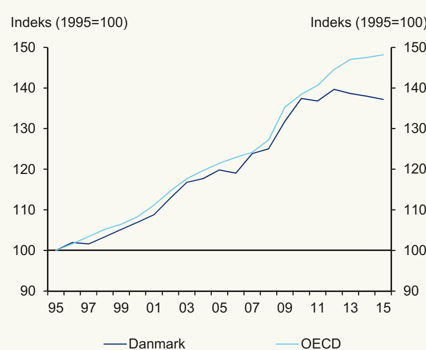
Et højt investeringsniveau, som sikrer et moderne og velfungerende kapitalapparat, er afgørende for, at medarbejderne kan udføre deres arbejde effektivt. Et højt investeringsniveau i bred forstand understøtter samtidig, at virksomhedernes forsknings- og udviklingsaktiviteter og deres digitaliserings- og innovationsindsats kan holde trit med konkurrerende virksomheder i udlandet. Det fremmer på samme tid virksomhedernes konkurrenceevne og etableringen af attraktive danske arbejdspladser.

Øges erhvervsinvesteringerne med i gennemsnit 10 mia. kr. om året (½ pct. af BNP) løftes vækstpotentialet med 10-12 mia. kr. frem mod 2025.

Figur 4.12
Investeringskvoten har ligget lavt i en årrække



Figur 4.13
Kapitalintensiteten pr. medarbejder i Danmark og OECD

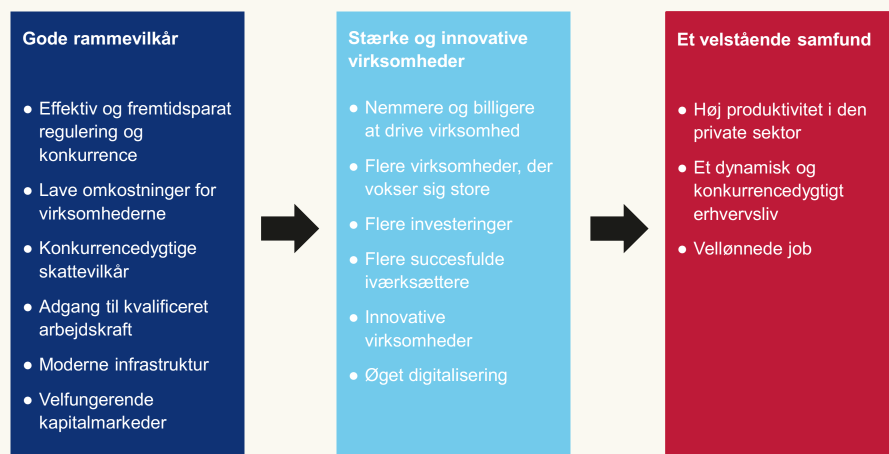


Anm.: Figur 4.12 viser erhvervsinvesteringerne i forhold til værditilvæksten i den private sektor. Den stiplede linje angiver skøn fra *Økonmisk Redegørelse*, maj 2017. Figur 4.13 viser kapitalintensiteten opgjort i Danmark og OECD.
Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

4.3 Veje til højere produktivitet

Gode rammevilkår er fundamentet for et produktivt og innovativt erhvervsliv, og derved forudsætningen for, at danske virksomheder kan gribe mulighederne fra bl.a. den teknologiske udvikling. Rammevilkårene dækker over en række forhold, som alle spiller ind på virksomhedernes muligheder for at udnytte det potentiale, der ligger i den teknologiske udvikling og den stigende internationalisering, *jf. figur 4.14*.

Figur 4.14
Styrkede rammevilkår kan bidrage til at løfte produktiviteten



Selvom rammevilkårene i Danmark på mange områder er gode, er der fortsat potentiale for at styrke grundlaget for produktivitetsfremskridt i de danske virksomheder. Regeringen vil i de kommende år fremlægge tiltag og initiativer som styrker vækstpotentialet.

Det er regeringens målsætning, at det skal være lettere og billigere at drive virksomhed i Danmark. For at det skal være attraktivt at investere og drive virksomhed i Danmark kræver det, at investeringsvilkårene er gode og konkurrencedygtige sammenlignet med andre lande.

Samtidig skal erhvervsreguleringen understøtte et dynamisk erhvervsliv med høj konkurrenceintensitet, så nye iværksættere nemt kan etablere sig på markedet og de dygtigste og mest nyskabende virksomheder kan vokse sig store. Særligt for en lille, åben økonomi som Danmark kan åbne markeder og internationalisering bidrage til at øge konkurrencen. Internationalisering er også vigtig for adgangen til ny teknologi og viden.

Endelig er adgang til kvalificeret arbejdskraft en forudsætning for, at virksomhederne kan udnytte det fulde potentiale, herunder ved deres investeringer i ny teknologi og forsknings- og udviklingsaktiviteter.

Styrkede rammevilkår for anvendelse af ny teknologi og digitalisering

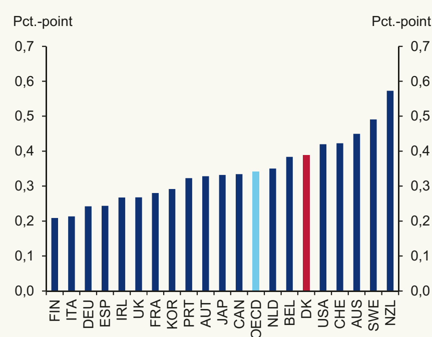
En væsentlig kilde til højere produktivitet er teknologiske fremskridt. Brugen af ny digital teknologi, herunder informations- og kommunikationsteknologi, giver virksomhederne mulighed for højere effektivitet, forbedrede arbejdsgange og reducerede driftsomkostninger.

Udviklingen inden for automatisering og digitalisering har været en vigtig drivkraft bag den økonomiske vækst i verden og i Danmark og har medført betydelige produktivitetsgevinster historisk. Målt ved virksomhedernes investeringer i IT har digitalisering siden midten af 1990’erne årligt bidraget med knap ½ pct.-point til BNP-væksten i Danmark, *jf. figur 4.15*.

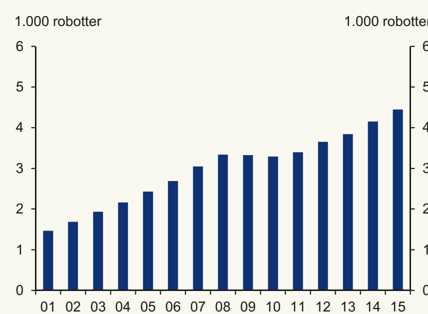
Automatisering har betydet, at mange manuelle jobfunktioner er blevet erstattet af maskiner og robotter, som har bidraget til at øge produktiviteten. Blandt andet inden for landbruget og industrien er der opnået betydelige produktivitetsgevinster gennem automatiseringer. Udviklingen har også bidraget til at forøge produktiviteten i serviceerhvervene, herunder detailhandlen.

Udviklingen er fortsat i de senere år, hvilket blandet andet ses ved at antallet af industrirobotter i Danmark er steget kraftigt siden årtusindskiftet, *jf. figur 4.16*.

Figur 4.15
Investeringer i IT-kapital har bidraget væsentligt til BNP-væksten, 1995-2015



Figur 4.16
Antallet af industrirobotter er voksende



Kilde: Danmarks Statistik, OECD, DIRA og egne beregninger.

Fremadrettet er der fortsat potentiale for væsentlige produktivitetsgevinster gennem digitalisering og automatisering, *jf. boks 4.5*. Det gælder navnlig industrien, men også inden for serviceområder som handel og transport er der et betydeligt potentiale.

Boks 4.5
Potentiale for automatiseringer

En rapport fra McKinsey & Co. peger på, at teknologier, som er kendte i dag, indebærer et betydelig potentiale for øget produktivitet gennem automatisering af virksomhedernes produktion. Således skønnes implementeringen af kendte automatiseringsteknologier at kunne bidrage til den økonomiske vækst i 2015-2065 med 0,8-1,4 pct.-point årligt.

Størrelsen af dette vækstbidrag vil afhænge af hvor hurtigt teknologierne implementeres. Det væsentlige potentiale skal ses i lyset af at 40 pct. af de nuværende arbejdsfunktioner forventes at kunne automatiseres over perioden. Automatisering af arbejdsopgaver er ikke noget nyt fænomen og den hidtidige økonomiske vækst har også indeholdt et vækstbidrag fra automatisering. Analysen indeholder ikke et bud på, om vækstbidraget fra automatisering fremover vil være større eller mindre end hidtil.

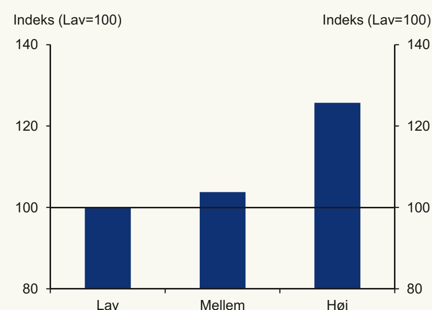
Kilde: McKinsey & Co. A future that works: The impact of automation in Denmark.

Når job ændres blandt andet som følge af digitalisering og automatisering, er det vigtigt, at Danmark har en stærk fødekæde af nye virksomheder. Regeringen har derfor nedsat blandt andet et iværksætterpanel, der skal komme med anbefalinger til regeringen om, hvordan Danmark styrker vækstvilkårene for iværksættere.

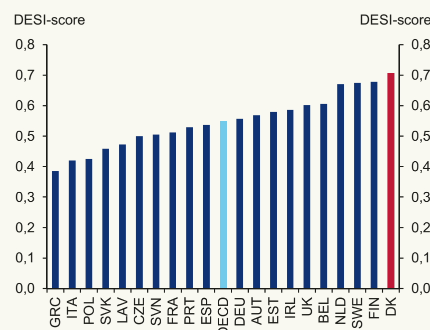
At udnyttelse af digital teknologi har stor betydning for væksten underbygges også af, at der er en tæt sammenhæng mellem virksomhedernes totalfaktorproduktivitet og digitaliseringsgrad. Det peger på, at danske virksomheder, der i høj grad har formået at implementere eksisterende digitale teknologier, generelt har højere produktivitet end mindre digitaliserede virksomheder, *jf. figur 4.17*. Sammenhængen er også til stede, når der kontrolleres for en række virksomheds- og branchespecifikke forhold.

Danske virksomheder har et godt udgangspunkt for anvendelsen af digitale teknologier. En opgørelse fra EU-kommissionen viser, at Danmark er det mest digitaliserede land i EU, *jf. figur 4.18*. Det afspejler, at danske virksomheder har været gode til at udnytte første runde af digitale teknologier til at effektivisere processer i produktion og forretningen.

Figur 4.17
Digitaliserede virksomheder har den højeste totalfaktorproduktivitet



Figur 4.18
Danmark er førende inden for digitalisering, men forspringet skrumper



Anm.: Figur 4.17 viser totalfaktorproduktiviteten (TFP) beregnet på virksomhedsdata. Opgørelsen af TFP er behæftet med usikkerhed. Der er ikke korrigeret for sammensætningseffekter mellem virksomhedsstørrelse og digitaliseringsgrad. Figur 4.18 viser EU-kommisionenens DESI-score. Se *Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2017* for detaljer.
Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionen og egne beregninger.

Andre lande investerer samtidig markant i den digitale udvikling og Danmarks forspring skrumper, *jf. Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2017*. Internationale analyser indikerer, at den danske IT-parathed i løbet af de seneste fem år er faldet relativt til blandt andet Finland, Sverige og Norge. Det gælder særligt på indflydelsen af digitalisering på forretningsmodeller og patenter relateret til informations- og kommunikationsteknologi. Selvom der er væsentlige usikkerheder forbundet med disse opgørelser, peger de på, at Danmark ikke har samme relative styrkeposition som tidligere.

Den digitale udvikling går hurtigt i disse år og en række nye teknologier rummer et stort potentiale for at løfte produktiviteten. Udviklingen drives dels af den hurtige udvikling i opsamling af data og stigningen i computerkraften, dels af prisfald på nye teknologier. Nogle af de nye teknologier er intelligente robotter, selvkørende biler, Internet-of-Things mv., *jf. boks 4.6*. Den stigende udbredelse af nye teknologier stiller blandt andet krav til danske virksomheders omstillingsevne.

Boks 4.6
Nøgleteknologier i det digitale samfund

- **Internet of things** er muligheden for, at maskiner, enheder mv. kan kommunikere med hinanden og automatisk udveksle data.
- **Kunstig intelligens og machine learning** bruges ofte i forbindelse med maskiner, der er i stand til at ”blive klogere”.
- **Augmented Reality/Virtual Reality** er en teknologi, hvor brugeren bl.a. kan se computergenererede billeder sammen med billeder fra den virkelige verden, eller hvor man med digitale ”briller” kan opleve at blive placeret inde i et andet virtuelt rum.
- **Kvantecomputere** er fortsat under udvikling. De vil kunne få meget stor regnekraft og tillade behandling af meget komplicerede algoritmer, der fx kan forbedre kryptering.
- **Intelligente robotter** kan udføre stadigt mere avancerede opgaver meget præcist i industriproduktionen, herunder bevægelser baseret på input fra sensorer.
- **3D-print** kan skabe et tredimensionalt objekt via software.
- **Selvkørende biler** kan på sigt automatisere kørslen. I dag udstyres biler med semi-automatisk software, mens fuldautomatik endnu er på prøvestadiet. Kan give mulighed for mere sikker trafik, bedre udnyttelse af kapacitet på vejene og hurtigere transport.
- **Cloud computing (”skyen”)** bruges til at tilgå større computerkraft eller data.
- **Block-chain** er en fælles digital kommunikations-, tillids- og udvekslingsplatform og er en form for avanceret database.
- **Data analyse** er behandling af store datamængder fra sensorer i virksomhedernes produkter, geolocation, sociale medier og anden internetadfærd mv.

Det er regeringens ambition, at Danmark skal fastholde sin position som digital frontløber. Derfor vil regeringen til efteråret fremlægge en strategi for Danmarks digitale vækst, som blandt andet skal følge op på anbefalingerne fra Digitalt Vækstpanel.

Det er også vigtigt, at det offentlige udnytter de muligheder, som ligger i digitaliseringen, herunder til at understøtte erhvervslivet med moderne løsninger, som holder omkostningsniveauet ved at drive virksomhed nede og som ikke pålægger erhvervslivet unødige byrder.

Konkurrencedygtig beskatning og gode investeringsvilkår

Skatter og afgifter har væsentlig betydning for virksomhedernes produktionsomkostninger og lysten til at investere er et vigtigt rammevilkår for væksten, *jf. boks 4.7*. Som en lille, åben økonomi må Danmark endvidere være særlig opmærksom på, at erhvervsbeskatningen er konkurrencedygtig med udlandet.

Erhvervsbeskatningen har blandt andet betydning for lysten til at investere. Flere investeringer i danske virksomheder, herunder i de små og mellemstore virksomheder, og en mere samfundsøkonomisk hensigtsmæssig anvendelse af de produktive ressourcer i virksomhederne, kan styrke produktiviteten. Det vil samtidig understøtte digitalisering og brugen af anden ny teknologi.

Boks 4.7
Måder, hvorpå skatter kan påvirke produktiviteten

- Selskabsskat på virksomhedernes afkast har betydning for virksomhedernes investeringer i Danmark og dermed den mængde kapital, der er til rådighed per beskæftiget.
- Produktionsskatter og afgifter, som ikke er velbegrundet af fx hensyn til miljø eller sundhed, kan medføre en mindre effektiv udnyttelse af ressourcerne. Mindre forvridende skatter kan således understøtte en mere hensigtsmæssig sammensætning af input i produktionen og øget produktivitet.
- Indretningen af beskatningen af afkast af opsparing kan endvidere påvirke omfanget af iværksætteraktivet og adgangen til risikovillig kapital.

Betydningen af lavere skatter og afgifter skal ikke mindst ses i lyset af, at byrden af skatter, der pålægges erhvervslivet, ofte ender som lavere aflønning af medarbejderne, *jf. boks 4.8*.

Den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats har betydning for i hvilket land virksomhederne vælger at placere deres investering.

For de selskaber, der har valgt at lokalisere aktivitet i Danmark, vil omfanget af deres investeringer særligt afhænge af indretningen af den effektive *marginale* selskabsskattesats på det forventede afkast (normalafkastet). Selskabsskat på normalafkastet af egenkapitalen hæmmer investeringerne og reducerer den mængde kapital, der er til rådighed per beskæftiget.

Selskabskatten er derfor en vigtig konkurrenceparameter i forhold til at tiltrække investeringer i danske virksomheder.

Som en lille åben økonomi skærpes kravet til, at selskabsskatten i Danmark ligger på et konkurrencedygtigt niveau. Danmark har ad flere omgange nedsat den formelle selskabsskattesats, så den i dag ligger lidt under OECD-gennemsnittet. Flere lande har imidlertid

annonceret, at de vil nedsætte selskabsskatten til under det danske niveau, herunder USA, Storbritannien og Norge. Regeringen vil opretholde en konkurrencedygtig selskabsbeskatning i Danmark.

Der er gode muligheder for at starte virksomhed i Danmark. Men skal virksomhederne kunne vokse sig store er det vigtigt, at de har adgang til den nødvendige kapital til at udvikle deres produktion. Særligt har virksomheder i opstartsfasen ofte behov for risikovillig egenkapital frem for lånefinansiering da sidstnævnte kræver, at virksomheden hurtigt skal kunne servicere gælden. Iværksættere og virksomheder med vækstpotentiale skal have lettere adgang til den kapital, som giver dem mulighed for at vokse og skabe jobs. En mere neutral og symmetrisk indretning af beskatningen af personligt kapitalafkast vil kunne understøtte iværksætteraktivitet og adgangen til risikovillig kapital.

Boks 4.8
Arbejdskraften bærer i sidste ende hovedparten af byrden ved erhvervsskatter

Når skatter og afgifter på erhvervslivets produktionsfaktorer som fx kapital, energi eller råvarer øger virksomhedernes omkostninger, er det enten virksomhedens aftagere, ejere eller leverandører, der i sidste ende må betale skatten. Det sker i form af en højere pris for den vare virksomheden sælger, et lavere afkast af investeringerne eller en lavere pris på produktionsfaktorerne, herunder lavere aflønning af arbejdskraften.

I en lille, åben økonomi som den danske, hvor der er stor mobilitet af kapital på tværs af landegrænser, og hvor mange virksomheder sælger deres varer på stærkt konkurrenceprægede markeder, kan virksomhederne ikke eller kun i begrænset omfang overvælte skattebyrden i deres afsætningspriser eller reducere det afkast, investorerne modtager for at binde kapital i virksomhederne. Det betyder, at arbejdskraften på konkurrenceprægede markeder er den eneste produktionsfaktor, der i sidste ende kan bære skattebyrden. Det skal ses i lyset af, at arbejdskraften ikke flytter sig lige så let over landegrænser som kapital. Lønningerne giver sig derfor på sigt lettere end prisen på kapital eller varer.

Hvis skatten sættes op, vil virksomhederne reducere deres investeringer i Danmark, indtil de igen opnår det samme afkast af danske og udenlandske investeringer. Det betyder, at der er færre maskiner mv. til rådighed for arbejdskraften, der derfor bliver mindre produktiv og opnår en lavere løn.

Lavere skat på erhvervenes produktionsfaktorer vil derimod overordnet give sig udslag i højere realløn, og det vil hovedsageligt være lønmodtagerne, der har gavn af lempelsen. Det sker altså selvom skatten ikke formelt ligger på arbejdskraften men derimod på fx kapitalen eller energiforbruget.

Afgifter på input i produktionen kan stå i vejen for den samfundsøkonomisk mest effektive udnyttelse af ressourcerne, hvis de ikke er begrundede og står i rimeligt forhold til eksternaliteter, fx miljøhensyn.

Regeringen har igangsat en analyse af punktafgifterne sammen med erhvervslivet, som skal identificere muligheder for at lette og forenkle punktafgifterne. Det er regeringens ønske, at analysen følges op af en reel sanering af punktafgifter, der ikke har en klar berettigelse i form af fx miljø- og sundhedshensyn. Erhvervslivet skal samtidig opleve begrænsede administrative byrder ved opkrævningen af afgifter.

Lavere omkostninger ved at drive virksomhed i Danmark

Effektiviteten i de brancher, der leverer produktionsinput til virksomhederne, har i sagens natur også stor betydning for virksomhedernes omkostningsniveau, *jf. boks 4.9*. Det samme har de administrative byrder og øvrige erhvervsøkonomiske omkostninger, som virksomhederne står overfor.

Boks 4.9
Måder hvorpå lavere omkostninger kan øge produktiviteten

- Lavere produktionsomkostninger, fx på forsyningsydelser og andre produktionsinput kan øge investeringerne, reducere det generelle prisniveau i Danmark og øge forbrugernes (reale) rådighedsbeløb.
- Færre administrative byrder og øvrige erhvervsøkonomiske omkostninger gør det lettere for virksomheder og iværksættere at bruge deres tid og kræfter på den værdiskabende del af produktionen.

En branche, som generelt har stor betydning for virksomhedernes omkostninger, er forsyningssektoren. Her ligger et betydeligt potentiale for at gøre det billigere at drive virksomhed, *jf. boks 4.10*. Regeringen har derfor fremlagt en forsyningsstrategi, der skaber rammerne for en mere effektiv forsyningssektor.

Boks 4.10
En mere effektiv forsyningssektor for borgere og virksomheder

Forsyningssektorerne forsyner borgere og virksomheder med el, gas, varme, drikkevand og teleydelser samt sørger for afhentning af affald og rensning af spildevand. Forsyningsydelser udgør for mange virksomheder en betydelig del af de samlede omkostninger.

På forsyningsområdet har borgere og virksomheder ikke den samme mulighed for frit at vælge mellem forskellige leverandører, som de har, når de køber andre varer. Virksomhederne kan dermed ikke skifte fx vand- eller fjernvarmeselskab, hvis de gerne vil have en lavere vand- og varmeregning og i stedet bruge pengene på andre ting i virksomheden, fx flere medarbejdere eller investeringer i nye løsninger. Det svækker danske virksomheders konkurrenceevne og vækst.

Regeringen har derfor fremlagt en forsyningsstrategi, der skaber rammerne for en forsyningssektor, der leverer ydelser af høj kvalitet til lavere priser. Udspillet til forsyningsstrategi er nærmere beskrevet i *Forsyning for fremtiden*, september 2016 Det vurderes, at udspillet over en årrække vil kunne hæve produktiviteten (BNP) med 5½ mia. kr.

Med i virksomhedernes omkostninger hører også de administrative byrder, som love og regler påfører virksomhederne. Det kan fx være kompleks regulering eller krav til virksomhedernes indberetninger og registreringer. Det betyder, at virksomhederne bruger tid og ressourcer, som i stedet kunne have skabt værdi ved anden anvendelse. Det kan særligt være en udfordring for små og nystartede virksomheder, der skal afsætte forholdsvis mange ressourcer til at opfylde administrative krav. Det kan også være andre direkte eller indirekte omkostninger, som hæmmer virksomhedernes muligheder for at tilrettelægge produktionen fleksibelt.

Derved begrænses virksomhedernes produktivitet og konkurrencedygtighed. Regeringen har derfor blandt andet et mål om at reducere virksomhedernes byrder med 4 mia. kr. i 2020 og med 6 mia. kr. i alt i 2025. Siden 2015 er der realiseret lettelser for 1,4 mia. kr.

Færre byrder kan reducere virksomhedernes omkostninger og frigøre ressourcer, der kan anvendes til mere produktive formål. For hver gang virksomhedernes byrder reduceres med 1 mia. kr. kan det bidrage til at øge BNP med op mod 2 mia. kr. afhængigt af blandt andet typen af byrdelettelsen, og hvilke brancher der påvirkes.

Effektiv regulering, som understøtter et dynamisk erhvervsliv

Indretningen af reguleringen af markeder og virksomheder har stor betydning for produktivitetsudviklingen, *jf. boks 4.11*. Reguleringen af markederne og virksomhederne skal derfor understøtte et dynamisk og innovativt erhvervsliv.

Erhvervsreguleringen skal understøtte konkurrence, så der er let adgang til markederne for nye virksomheder og iværksættere, og så de dygtigste virksomheder kan vokse sig store. Reguleringen skal varetage hensyn som forbrugerbeskyttelse, sikkerhed og miljø uden, at det unødigt begrænser konkurrencen eller lægger unødige administrative byrder på virksomhederne.

Større konkurrenceintensitet understøtter, at virksomhederne løbende har fokus på at effektivisere deres produktion. Det vil fremme den enkelte virksomheds fokus på mulighederne ved ny teknologi, såsom digitalisering og automatisering samt andre innovative løsninger.

Boks 4.11
Måder hvorpå effektiv regulering kan øge produktiviteten

- Styrke markedskonkurrencen ved at fjerne unødige barrierer og reducere markedsbarrierer for nye virksomheder og iværksættere, så virksomheder kan vokse sig store.
- Afskaffe uhensigtsmæssige danske særkrav til fx virksomhedernes brug af materialer og andre input, herunder undgå unødigt stramme vilkår for danske virksomheder, fx ved indførelsen af EU-regler i dansk ret. Samtidig er international konkurrence og fortsat frihandel centralt for yderligere velstandsfremgang.

Der er potentiale for at øge konkurrenceintensiteten. Det gælder navnlig i de hjemmemarkedsorienterede erhverv, jf. ovenfor.

Reguleringen skal understøtte, at nye virksomheder nemt kan etablere sig, og at udenlandske virksomheder – uden barrierer – kan deltage på det danske marked. Det gælder både inden for etablerede og nye markeder, som fx deleøkonomiske aktiviteter. Her er det vigtigt, at reguleringen understøtter en fair og lige konkurrence mellem de traditionelle virksomheder og de nye deleøkonomiske aktører.

Regulering, som understøtter at nye virksomheder og iværksættere nemt kan etablere sig, er forbundet med betydelige velstandsgevinster. Eksempelvis gav liberaliseringen af telemarke-

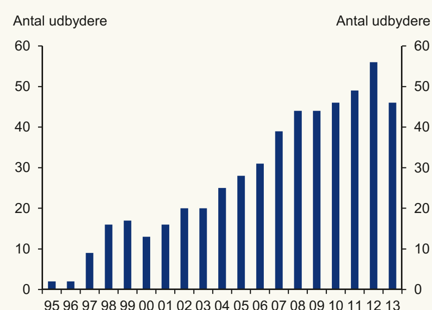
det i midten af 90'erne, som åbnede op for flere aktører, betydelige prisfald på telefonabonnementer, *jf. boks 4.12*.

Boks 4.12
Effektiv regulering øger adgangen for nye virksomheder – eksempel fra telemarkedet

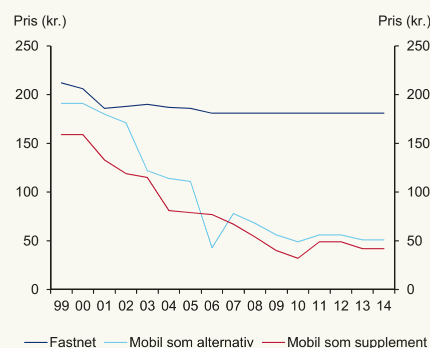
Markedsadgang for nye virksomheder og iværksættere øger konkurrencen og tvinger de eksisterende virksomheder til at udvikle deres produkter og forretningsmodel. Det skaber et sundt konkurrencemiljø, som i sidste ende kommer forbrugere og kunder til gode i form af lavere priser og bedre service.

Et eksempel herpå er liberaliseringen af telemarkederne i Danmark i 1995-1996, som indebar, at Tele Danmarks monopol på teleydelser blev erstattet af et marked, hvor andre aktører kunne deltage. Derved blev det muligt for iværksættere at træde ind på markedet, hvilket har bidraget til, at antallet af mobiludbydere er steget væsentligt siden 1996, *jf. figur a*. I samme periode er priserne på mobilabonnementer faldet markant, også understøttet af den teknologiske udvikling, *jf. figur b*. I samme periode har der ikke været en tilsvarende stigning i konkurrenceintensiteten inden for fastnet telefoni, og her er prisen ikke faldet.

Figur a
Antal udbydere af mobiltelefoni



Figur b
Prisudvikling på mobil- og fastnettelefoni



Anm.: Figur a indeholder udenlandske og indenlandske mobiludbydere, som opererer i Danmark. Figur b viser prisudviklingen for det billigste tilbud.
Kilde: Erhvervsstyrelsen og IT- og telestyrelsen (Hallo hallo – ved du hvad det koster, februar 2009), og egne beregninger.

Tidligere erfaringer viser endvidere, at regulering, som understøtter øget konkurrence, udover at reducere priserne også kan give store gevinster for forbrugerne i form af flere valgmuligheder, *jf. boks 4.13*.

Boks 4.13
Mere konkurrence og bedre regulering gavner forbrugerne – eksempel fra luftfartsmarkedet i EU

I løbet af 1990'erne blev luftfartsmarkedet i EU gradvist liberaliseret. Blandt andet fik luftfartsselskaber mulighed for at udbyde flyruter mellem ethvert EU-land på baggrund af én licens, modsat tidligere hvor der skulle søges licens i hvert land, *jf. fx EU Kommissionen (2009).*

For forbrugeren har den løbende liberalisering haft positive virkninger fx i form af øget udbud af flydestinationer. Det ses ved, at lavprisselskabernes rutenet er vokset markant gennem 2000'erne *jf. figur a og b*. Hertil kommer, at der udbydes flere afgange til samme destination.

Den øgede konkurrenceintensitet i form af flere flyselskaber og øget udbud af destinationer og afgange har bidraget til lavere priser på rutefly. Siden 2000 er prisen på rutefly faldet med 35 pct. relativt til andre varer og tjenester, mens prisen for charterrejser omvendt er steget relativt set over hele perioden.

Figur a
Europæiske lavprisselskabers rutenet, 2000



Figur b
Europæiske lavprisselskabers rutenet, 2006



Kilde: Civil Aviation Authority (2006), Danmarks Statistik og egne beregninger.

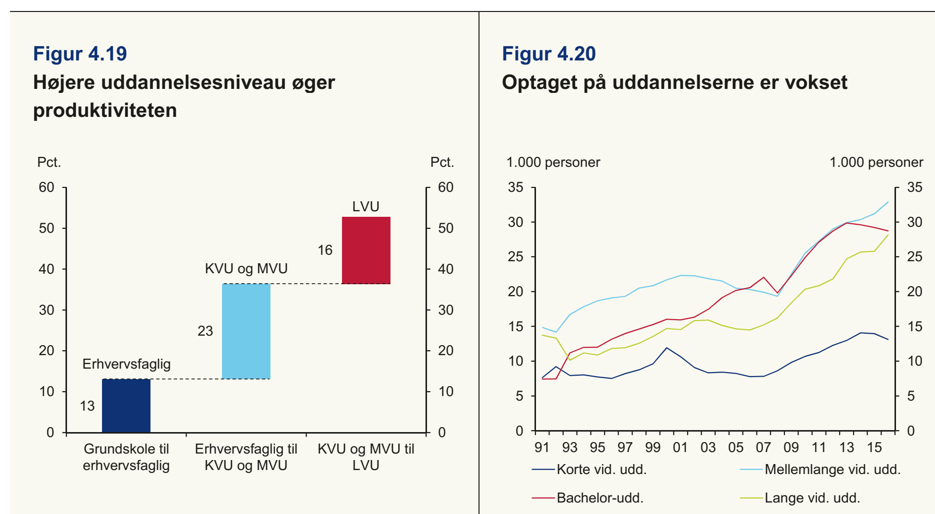
Reguleringen skal også understøtte, at virksomhederne kan eksperimentere med og implementere ny teknologi og udvikle nye forretningsmodeller. Reguleringen tager ikke altid hensyn til udviklingen inden for ny teknologi, og der kan blive et stigende behov for, at virksomhederne kan afprøve de nye muligheder.

Adgang til kvalificeret arbejdskraft

Adgang til kvalificeret og veluddannet arbejdskraft er væsentlig for, at virksomhederne kan være på forkant med anvendelsen af ny viden og teknologi og på innovation og er blandt andet derfor et centralt rammevilkår i forhold til at sikre en høj produktivitet.

Et højt uddannelsesniveau indebærer en betydelig produktivitetsgevinst – både for den enkelte og for samfundet, *jf. figur 4.19*. Når produktivitetsniveauet er højt i Danmark kan det således i høj grad tilskrives et højt uddannelsesniveau.

Med de seneste års høje optag på både ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser er der endvidere udsigt til, at arbejdsstyrkens uddannelsesniveau også vil stige fremover, *jf. figur 4.20*.



Figur 4.19
Højere uddannelsesniveau øger produktiviteten

Figur 4.20
Optaget på uddannelserne er vokset

Anm.: Figur 4.19 viser bidrag fra stigende uddannelsesniveau til individuel timeproduktivitet i 2012. Figur 4.20 viser optaget på de videregående uddannelser siden 1991.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

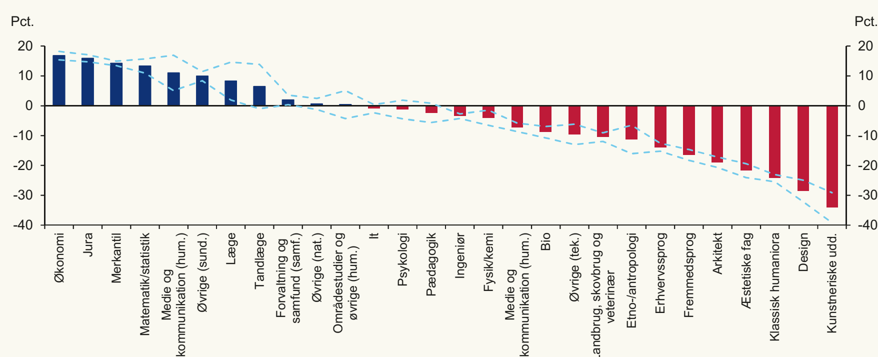
For at stigningen i befolkningens uddannelsesniveau bedst muligt omsættes til gevinster for den enkelte og for samfundet, er det vigtigt, at uddannelserne også har en høj kvalitet og er relevante for arbejdsmarkedet, så de studerende opnår viden og kompetencer, som de kan bruge i fremtidige job og i livet i øvrigt.

Blandt de lange videregående uddannelser er der imidlertid betydelig forskel på produktivitets- og løngevinsten forbundet med at tage en uddannelse, *jf. figur 4.21*. Danmarks velstand vil kunne forbedres, hvis flere uddanner sig inden for de uddannelser, hvor løn- og produktivitetsgevinsten er relativt høj.

Det stigende antal unge, som tager en videregående uddannelse, betyder endvidere, at væsentligt flere med en videregående uddannelse fremadrettet forventes at skulle finde job i den private sektor. Der er derfor et potentiale i, at uddannelserne i højere grad indrettes, så de matcher erhvervslivets behov. Fx kan der blive øget efterspørgsel efter specialister inden for nye teknologier, it-sikkerhed mv. Der er allerede nu tegn på mangel på arbejdskraft inden for bl.a. flere IT-ingeniør- og teknisk faglærte områder.

Tidligere uddannelsesmålsætninger har haft et overvejende fokus på, at flere skulle tage en videregående uddannelse. Regeringen ønsker nye målsætninger for de videregående uddannelser, der udover et højt uddannelsesniveau skal understøtte høj kvalitet og fremme vækst og beskæftigelse.

Figur 4.21
Estimerede produktivitetsforskelle mellem lange videregående uddannelser, 30-59-årige i privat beskæftigelse, 2012 (målt i forhold til gennemsnittet)



Anm.: Figuren viser de estimerede produktvitetsforskelle (målt ved timelønnen) på tværs af uddannelserne målt i forhold til gennemsnittet. Forskellene er korrigeret baggrundskarakteristika.
Kilde: *Økonomisk Analyse: Uddannelse og Arbejdsmarked,* Finansministeriet januar 2016.

Det er derfor regeringens mål, at de nyuddannede skal hurtigt i job og at de skal have flere aktive år på arbejdsmarkedet. Konkret er målsætningen, at mindst 50 pct. af de 30-årige har afsluttet en videregående uddannelse og at flest muligt færdiggør deres uddannelse på normeret tid. I 2014 havde godt 40 pct. af de 30-årige en videregående uddannelse, mens 7 pct. fortsat var i gang med en uddannelse.

Regeringen sigter endvidere efter, at mindst 60 pct. af de beskæftigede nyuddannede finder job i den private sektor for at understøtte, at væsentligt flere med en videregående uddannelse fremadrettet forventes at skulle finde job i den private sektor. Andelen af nyuddannede med en videregående uddannelse, der havde beskæftigelse i den private sektor, udgjorde ca. 53 pct. i 2014.

En uddannelsesindsats som i højere grad er rettet mod erhvervslivets behov vil understøtte, at arbejdsstyrken i Danmark også fremover har de fornødne kompetencer til at klare sig i et omskifteligt og internationalt konkurrencemiljø. Regeringen vil med *Disruptionrådet – partnerskabet for Danmarks fremtid* tage fat i de muligheder og udfordringer for uddannelsesindsatsen, som ligger i den teknologiske udvikling og øget internationalisering.

Regeringen præsenterede i maj 2017 et udspil til en reform af det forberedende uddannelsesområde, som er tilbud målrettet de unge, der ikke tager den direkte vej til ungdomsuddannelse og beskæftigelse. Sigtet med regeringens udspil er på én gang at styrke og forenkle indsatsen for målgruppen med henblik på bedre og hurtigere overgange til uddannelse og beskæftigelse.

Regeringen er desuden kommet med et udspil til en reform af bevillingssystemet for de videregående uddannelser (taxametersystemet). Det nye bevillingssystem skal i højere grad understøtte kvaliteten i uddannelserne og sikre en høj beskæftigelse blandt de nyuddannede.



5. Reformer har styrket dansk økonomi gennem tre årtier

Målt på centrale samfundsøkonomiske nøgletal er dansk økonomi i dag i markant bedre form end tilfældet var i starten af 1980'erne. Udover at indkomster og velstand er steget, er der sket markante fremskridt med hensyn til beskæftigelse og ledighed, betalingsbalance og udlandsgæld, inflation og renter samt offentlige finanser. De gode resultater på disse områder er overordnet et resultat af den stabilitets- og reformorienterede økonomiske politik, der er ført gennem godt 3 årtier.

Genopretningen af dansk økonomi blev påbegyndt i første halvdel af 1980'erne med indførelsen af fastkurspolitikken samt afskaffelsen af den automatiske dyrtidsregulering, som sammen med en konsolidering af de offentlige finanser lagde grunden til et stabilt regime med lav inflation, høj troværdighed, frie kapitalbevægelser og lavt rentespænd i forhold til Tyskland. Opbygningen af arbejdsmarkedspensioner fra starten af 1990'erne var endvidere en vigtig kilde til øget opsparing og efterfølgende betalingsbalanceoverskud.

Navnlig siden starten af 1990'erne er der gennemført mange reformer, som har haft til formål at sikre højere beskæftigelse ved at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet og i skattesystemet, herunder styrke tilskyndelsen til at være i beskæftigelse og gøre en ekstra indsats. Reformerne har resulteret i, at beskæftigelsen er steget markant og ledigheden er nedbragt til et lavt niveau. Reformerne har endvidere bidraget til at styrke de offentlige finanser.

Beskæftigelsen er således steget med ca. 240.000 personer fra 1990 frem til 2016. Ledigheden er faldet næsten lige så meget i perioden. Fremgangen i beskæftigelsen siden 1990'erne er sket til trods for, at markant flere unge i dag er under uddannelse frem for at deltage på arbejdsmarkedet.

Det aktuelt gode udgangspunkt for dansk økonomi kan således i høj grad tilskrives de reformer, som er gennemført under skiftende regeringer over de seneste årtier.

Alene de reformer, der er gennemført efter finanskrisen i 2008 vil i 2025 øge beskæftigelsen med godt 125.000 personer, øge BNP med ca. 5½ pct. (ca. 110 mia. kr.)[1] og isoleret set styrke de offentlige finanser med godt 2½ pct. af BNP. En stor del af virkningen på beskæftigelse og de offentlige finanser kan tilskrives tilbagetrækningsreformen fra 2011.

I fravær af disse reformer ville velstanden være lavere, der ville være skærpede krav til finanspolitisk konsolidering, og arbejdsmarkedet ville ved det aktuelle beskæftigelsesniveau være præget af markant mangel på arbejdskraft.

[1] Når der også inkluderes tidligere reformer som Velfærdsaftalen (2006), Lavere skat på arbejde (2007), Jobplan (2008) og Aftale om nedbringelse af sygefravær (2008) er BNP-virkningen i 2020 på ca. 130 mia. kr. (ca. 6½ pct.).

De vigtigste reformer har været reformer af dagpengesystemet og efterlønsordningen samt en række reformer af skattesystemet. Erfaringerne med reformerne viser, at de både øger arbejdsudbuddet og beskæftigelsen.

For eksempel kan det højere beskæftigelsesniveau i dag i høj grad tilskrives de løbende reformer af dagpengesystemet, som har bidraget til, at ledigheden er faldet fra at udgøre over 300.000 personer i starten af 1990'erne til godt 100.000 personer i dag. Alene den seneste reform af dagpengesystemet fra 2010 øger beskæftigelsen med omkring 13.000 fuldtidspersoner.

Tilsvarende betyder *Tilbagetrækningsreformens* gradvise forhøjelse af efterlønsalderen fra 2014, at de berørte stort set arbejder i et uændret omfang frem til deres nye forhøjede efterlønsalder. Stigende beskæftigelse blandt de 60-64-årige har bidraget væsentligt til stigningen i den samlede beskæftigelse i de seneste år.

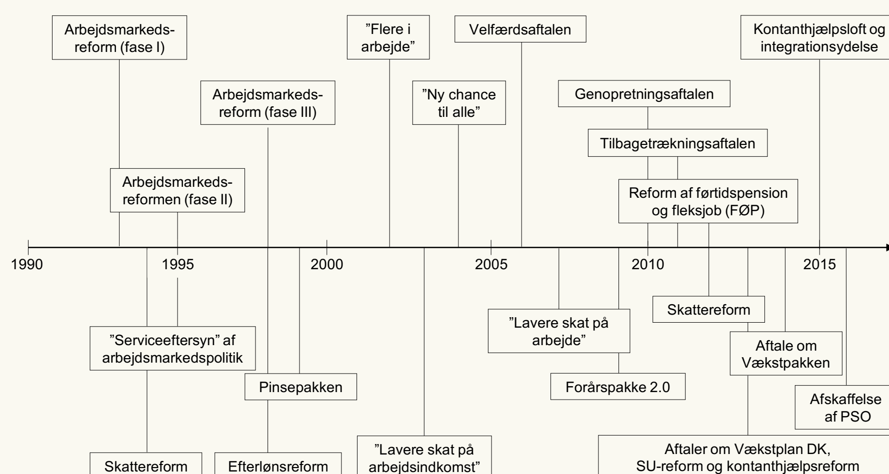
Erfaringerne med reformer i Danmark bekræfter, at et øget arbejdsudbud indebærer et tilsvarende løft i beskæftigelsen på sigt. På tværs af OECD-landene er der tilsvarende en klar tendens til, at lande med en høj eller stigende erhvervsdeltagelse også har en høj eller stigende beskæftigelse. Et øget arbejdsudbud giver således også grundlag for tilsvarende øget efterspørgsel efter arbejdskraft, *jf. afsnit 5.4*.

5.1 Reformerne har øget beskæftigelsen, reduceret ledigheden og styrket den offentlige økonomi

Dansk økonomi har – trods udfordringer – aktuelt et godt udgangspunkt. Beskæftigelsen er høj, og ledigheden er lav. De offentlige finanser er holdbare på lang sigt, og den offentlige gæld er relativt lav. Danmark er et af få lande, der har den højeste kreditvurdering hos de internationale kreditvurderingsbureauer.

Når dansk økonomi og det danske arbejdsmarked befinder sig i en sådan gunstig situation skyldes det især, at der siden 1980'erne er ført en stabilitets- og reformorienteret økonomisk politik. Navnlig siden starten af 1990 og frem er der løbende gennemført reformer, der har forbedret strukturerne på arbejdsmarkedet og øget den økonomiske tilskyndelse til at arbejde. Der har både været tale om reformer af arbejdsmarkedet, tilbagetrækningsregler og skat, *jf. figur 5.1.*[2]

Figur 5.1
En løbende reformproces af arbejdsmarkeds- og skattepolitikken siden 1990



Siden sidste folketingsvalg er reformkursen fortsat med indførelsen af kontanthjælpsloftet og integrationsydelsen. Samtidig bidrager afskaffelsen af PSO-afgiften og moderniseringen af planloven mv. til at øge produktiviteten og vækstpotentialet i dansk økonomi.

Siden slutningen af 1990'erne har reformprocessen været understøttet af mellemfristede økonomiske planer for dansk økonomi – startende med 2005-planen i 1997. Planerne har

[2] Der er i perioden siden 1990 også gennemført nogle tiltag, der reducerer arbejdsstyrken – fx forlænget og fleksibel barselsorlov, 2002.

bidraget til at identificere både kort- og langsigtede udfordringer for dansk økonomi – og har derigennem sat fokus på behovet for at finde løsninger på de centrale udfordringer.

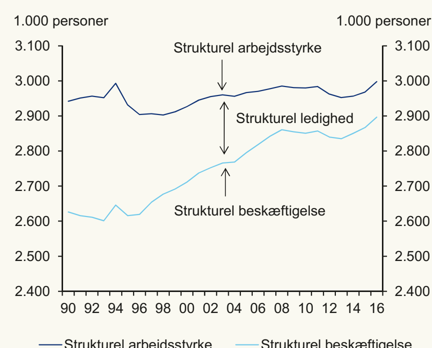
Set over perioden fra 1990 til 2016 har reformerne bidraget til, at den strukturelle beskæftigelse er steget med ca. 270.000 personer svarende til godt 10 pct.

Den strukturelle beskæftigelse er først og fremmest steget i kraft af, at den strukturelle ledighed er reduceret. Derimod er den strukturelle arbejdsstyrke, som bl.a. påvirkes af den demografiske udvikling, i 2016 kun lidt større end i starten af 1990'erne, *jf. figur 5.2*.

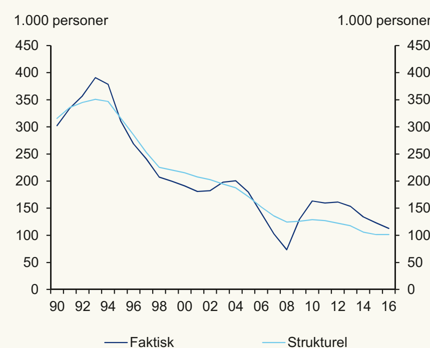
Den strukturelle ledighed er reduceret fra et niveau på over 300.000 personer i starten af 1990'erne til ca. 100.000 personer i 2016, *jf. figur 5.3.* Selv om der har været betydelige konjunkturudsving undervejs, er den faktiske ledighed overordnet faldet på linje med den strukturelle ledighed.

Den stigende beskæftigelse og faldet i ledigheden har således ikke været betinget af gode konjunkturer. Selv i perioder med svage konjunkturer og stigende ledighed har løbende reformer reduceret ledighedens underliggende niveau, og dermed muliggjort, at det aktuelt lave faktiske ledighedsniveau er holdbart.

Figur 5.2
Faldende strukturel ledighed har forøget den strukturelle beskæftigelse …



Figur 5.3
… og den faktiske ledighed har fulgt faldet i den strukturelle ledighed trods udsving



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

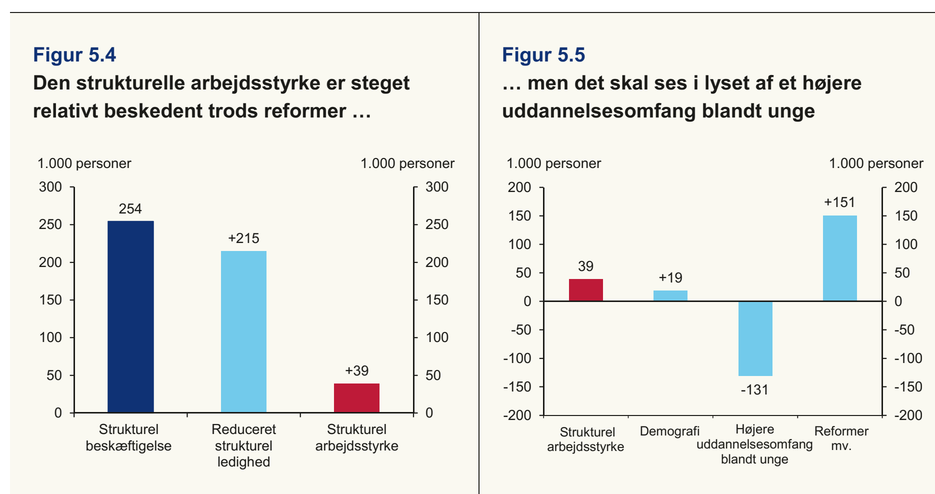
Reformerne har modgået demografisk modvind og lavere erhvervsdeltagelse blandt unge

En betydelig del af de gennemførte reformer har ikke blot sigtet på at reducere ledigheden, men også på at bringe flere modtagere af andre overførselsindkomster ud på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse. Men selv om der også er blevet flere personer i alderen 16-64 år er den samlede strukturelle arbejdsstyrke kun steget moderat i de seneste 20 år, *jf. figur 5.4 og 5.5*.

Det skal primært ses i lyset af, at uddannelsesomfanget blandt unge er steget markant fra 1995 til 2015. Drænet på arbejdsstyrken fra at flere unge er under uddannelse, uden samtidig at deltage på arbejdsmarkedet, har isoleret set reduceret den strukturelle arbejdsstyrke med 131.000 personer i perioden, *jf. figur 5.5*. Omvendt bidrager et højere uddannelsesniveau generelt til højere erhvervsdeltagelse og lavere ledighedsrisiko senere i livet.

Samtidig har den demografiske udvikling stort set ikke bidraget til at øge den strukturelle arbejdsstyrke siden 1995 trods stigende befolkning. Det afspejler, at der i aldersgruppen 16-64 år er kommet relativt flere indvandrere fra ikke-vestlige lande og flere i de ældre aldersgrupper, som i gennemsnit har en lavere beskæftigelsesgrad end personer af dansk eller vestlig herkomst.

Reformerne og stigende erhvervsdeltagelse blandt de lidt ældre har således i et vidt omfang kompenseret for, at et stigende uddannelsesomfang blandt unge samt ændringer i befolkningssammensætningen har trukket ned i den strukturelle arbejdsstyrke i perioden.



Figur 5.4
Den strukturelle arbejdsstyrke er steget relativt beskedent trods reformer …

Figur 5.5
… men det skal ses i lyset af et højere uddannelsesomfang blandt unge

Anm.: Figur 5.4 viser bidrag fra reduceret strukturel ledighed og stigende strukturel arbejdsstyrke til ændringen i den strukturelle beskæftigelse fra 1995 til 2015. Figur 5.5 viser bidrag til ændringer i strukturelle arbejdsstyrke fra 1995 til 2015. Bidraget fra "Reformer mv." omfatter både effekten af reformer og øvrige adfærdsændringer i perioden og er beregnet residualt.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

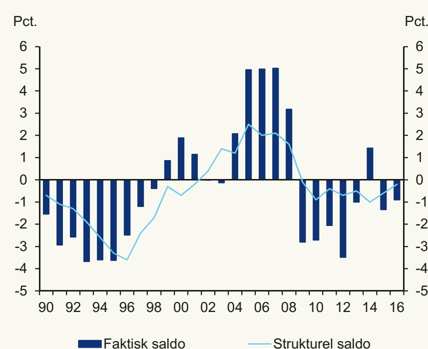
Reformerne har styrket de offentlige finanser og velstanden

Reformerne har også siden midten af 1990'erne bidraget til en forbedring af de offentlige finanser. Således blev store underskud på den strukturelle saldo i midten af 1990'erne vendt til betydelige overskud i årene op til finanskrisen i 2008, *jf. figur 5.6*.

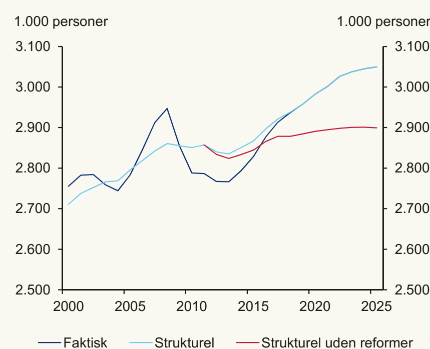
Derfor havde Danmark i modsætning til mange andre lande manøvrerum til at lempe finanspolitikken, da finanskrisen ramte i 2008. Dette manøvrerum blev udnyttet, hvilket afspejles i underskuddene på den strukturelle saldo i årene efter finanskrisen. Lempelserne bidrog til at holde hånden under beskæftigelsen i kriseårene.

Med *Genopretningsaftalen*, 2010 og *Aftalen om senere tilbagetrækning*, 2011 blev der oveni den tidligere indgåede *Velfærdsaftalen,* 2006 vedtaget ændringer, der bidrager til at styrke de offentlige finanser i årene frem mod 2020 og 2025. *Velfærdsaftalen* og senere *Aftalen om senere tilbagetrækning*, hvor aldersgrænserne for efterløn og folkepension hæves og efterfølgende indekseres i takt med stigningen i levealderen, bygger på et bredt flertal i folketinget (S, DF, V, LA, RV, SF, K). Som led i *Velfærdsaftalen* vedtog partierne bag aftalen i 2015 et løft af folkepensionsalderen med 1 år til 68 år i 2030.

Figur 5.6
Reformer bidrog til styrkede offentlige finanser i årene op til finanskrisen i 2008 …



Figur 5.7
... og reformer efter finanskrisen understøtter en holdbar beskæftigelsesfremgang



Anm.: Figur 5.6 viser den faktiske saldo, 1980-2016 og strukturelle offentlige saldo, 1980-2016. Figur 5.7 viser den faktiske og strukturelle beskæftigelse, 2000-2025. Strukturel beskæftigelse uden reformer er beregnet i fravær af reformer gennemført siden 2009.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De reformer som er gennemført i kølvandet på finanskrisen har stor betydning for, at dansk økonomi aktuelt befinder sig i en gunstig situation. Alene disse reformer øger beskæftigelsen med ca. 125.000 personer i 2025, styrker de offentlige finanser med ca. 2½ pct. af BNP (svarende til over 50 mia. kr. i dagens niveau), og hæver BNP med ca. 5½ pct., *jf. tabel 5.1*. Den betydelige effekt på beskæftigelsen og de offentlige finanser kan i høj grad tilskrives *Aftalen om senere tilbagetrækning,* 2011, som øger beskæftigelsen med 60.000 personer frem mod 2025.

I fravær af de nævnte reformer siden finanskrisen ville den strukturelle beskæftigelse og strukturelt BNP derfor være lavere, og der ville være et skærpet krav til finanspolitisk konsolidering. Desuden ville den fremgang på arbejdsmarkedet, der har været siden 2013, enten have medført en udpræget mangel på arbejdskraft, eller direkte være bremset af mangel på arbejdskraft, *jf. figur 5.7*.

Tabel 5.1
Reformer gennemført efter finanskrisen har betydelige effekter på strukturel beskæftigelse, BNP og den offentlige saldo i 2025

	Beskæftigelse	BNP	Offentlige finanser (varig virkning)
	1.000 fuldtidspersoner	Pct.	Pct. af BNP
Samlet reformvirkning	**127**	**5,6**	**2,6**

Anm.: Beregningen omfatter større reformer gennemført siden 2009. I den varige virkning på de offentlige finanser er bl.a. medregnet bidrag fra lavere udgifter til offentligt forbrug i forbindelse med Genopretningsaftalen, 2010.
Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 124 (Alm. del) af 1. december 2014, Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 381 (Alm. del) af 29. juni 2016 og Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 608 (Alm. del) af 31. august 2016.

5.2 Konkrete eksempler på reformindsatsen i Danmark

Mange af de seneste årtiers reformer har koncentreret sig om at reducere strukturledigheden og understøtte en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i lyset af stigende levealder. Hertil kommer en række reformer af skattesystemet, som har været rettet mod at styrke tilskyndelsen til at være i beskæftigelse og yde en ekstra indsats.

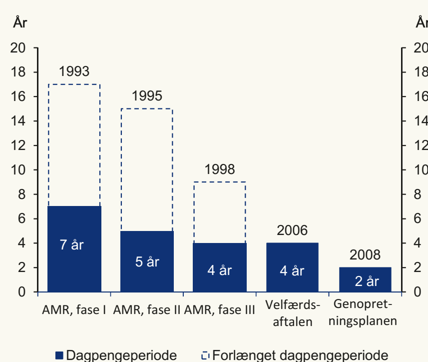
Reformer af dagpengesystemet har reduceret dagpengeledigheden

Dagpengesystemet som det var indrettet førhen og den aktive arbejdsmarkedspolitik har været et hovedfokus for mange af de reformer, der er gennemført siden begyndelsen af 1990'erne. Sigtet har ikke blot været at øge beskæftigelsen, men også at forebygge at folk havnede i utilsigtet langtidsledighed, som efterfølgende var svær at komme ud af og som kunne få langvarige menneskelige og sociale konsekvenser.

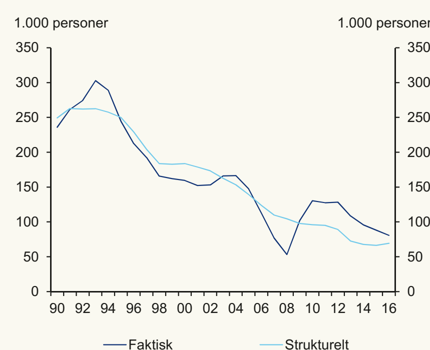
Der er blevet indført en aktiv arbejdsmarkedspolitik med "ret og pligt" til aktivering for de ledige. I forbindelse med flere af reformerne er tidspunktet for aktiveringen i ledighedsforløbet gradvist blevet fremrykket. Reformerne har desuden gradvist reduceret dagpengeperiodens længde – og afskaffet særregler for over 50-årige ledige i form af forlænget dagpengeret, *jf. figur 5.8*.

I 1993 blev dagpengeperiodens længde fastsat til 7 år, hvor der tidligere (ved genoptjening) ikke var nogen fastlagt maksimumgrænse. Ledige over 50 år fik dog samtidig mulighed for forlænget dagpengeret frem til den daværende efterlønsalder på 60 år. Det blev desuden muligt for alle langtidsledige 50-årige at overgå til overgangsydelse. Samlet set var det muligt for en 43-årig at være på dagpenge og forlænget dagpengeret (eller overgangsydelse) ubrudt i 17 år frem til efterlønsalderen. Særreglerne for de 50-årige ledige (samt overgangsydelsen) er gradvist blevet afskaffet, ligesom dagpengeperiodens længde gradvist er nedsat fra 7 år til 2 år.

Figur 5.8
Kortere dagpengeperiode og afskaffelsen af forlænget dagpengeperiode for 50-årige …



Figur 5.9
… har bidraget til faldet i antallet af dagpengemodtagere



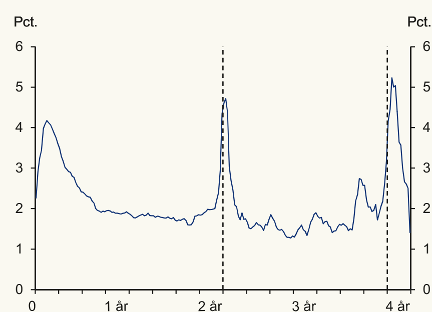
Anm.: Figur 5.8 viser længden af dagpengeperioden og den forlængede dagpengeret for 50-årige efter udvalgte reformer. ARM, fase I-III er arbejdsmarkedsreformer aftalt i 1993, 1995 og 1998. Figur 5.9 viser det faktiske og strukturelle antal dagpengemodtagere, 1990-2015.
Kilde: Danmarks Statistik og diverse aftaletekster.

Reformerne af dagpengesystemet har bidraget væsentligt til reduktionen af den strukturelle ledighed, hvilket også afspejler sig i et betydeligt fald i antallet af ledige dagpengemodtagere, *jf. figur 5.9.*

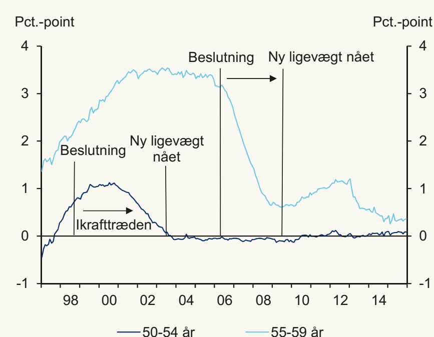
Sigtet med reduktionen i dagpengeperiodens længde har været, at de ledige hurtigere overgår til beskæftigelse, og at langtidsledigheden skulle reduceres. Mange ledige overgår tidligt i deres ledighedsforløb til ny beskæftigelse. Endvidere er der en stigning i andelen af de tilbageværende ledige, der finder beskæftigelse lige før eller efter dagpengeperiodens ophør.

Den gradvise reduktion af dagpengeperiodens længde har derfor gradvist fremrykket lediges overgang til beskæftigelse. Det gjorde sig også gældende ved tidligere afkortelser af dagpengeperioden, fx afkortelsen fra 5 til 4 år i 1999. I forbindelse med den seneste reduktion af dagpengeperioden fra 4 år til 2 år, som i en overgangsperiode er suppleret med midlertidige ydelser, er der både en effekt ved ophøret af dagpengeperioden og ved udløbet af disse ydelser. De, der blev ledige i 1. halvår 2011, havde en dagpengeperiode på 2 år og derefter ret til reducerede ydelser (midlertidige arbejdsmarkeds- og uddannelsesydelse) i yderligere 1¾ år. Både i ugerne omkring dagpengeperiodens ophør (2 år) og omkring de reducerede ydelsers ophør (3¾ år) stiger de lediges overgang til beskæftigelse, *jf. figur 5.10*.

Figur 5.10
Stigende overgang til beskæftigelse ved ophør af dagpenge (2 år) og af midlertidige ydelse (3¾ år) …



Figur 5.11
... ligesom afskaffelse af særregler for 50-59-årige reducerede deres merledighed



Anm.: Figur 5.10 viser den ugentlige (4-ugers glidende gennemsnit) overgang til beskæftigelse målt efter ledighedsanciennitet for personer, der blev ledige i 1. halvår 2011. De ledige havde ret til 2 års dagpenge og yderligere 1¾ års reducerede ydelser (midlertidig arbejdsmarkeds- og uddannelsesydelse). Figur 5.11 viser merledighed målt i forhold til 45-49-årige. Den stigende merledighed for 50-årige frem mod 2000/2002 skal bl.a. ses i sammenhæng med, at muligheden for at overgå til overgangsydelse ophørte i 1996.
Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

Tidligere ændringer i dagpengesystemet har ligeledes bidraget til en reduktion af ledigheden. Det gjorde sig fx gældende i forbindelse med den før omtalte afskaffelse af særreglen om forlænget dagpengeperiode for over 50-årige. Særreglens afskaffelse blev først gennemført for de 50-54-årige og senere for de 55-59-årige. Afskaffelsen af særreglen betød en markant reduktion i de 50-59-åriges merledighed, *jf. figur 5.11*. Erfaringerne med afskaffelsen af den forlængede dagpengeret var, at reformerne hurtigt slog igennem på ledigheden. Reduktionen i merledigheden for de 50-59-årige blev således opnået i løbet af 2-3 år efter den gradvise ikrafttræden.

Ungeindsatsen har nedbragt ungdomsarbejdsløshed

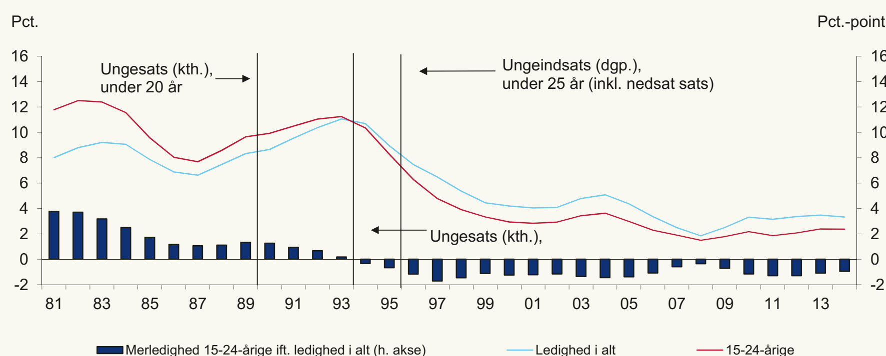
På tilsvarende vis har ungeindsatsen, der successivt blev gennemført i 1990'erne, ydet et væsentligt bidrag til at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden. Fra at unge havde en relativt høj ledighed vendte billedet i 1990'erne, så ledigheden blandt unge siden har været lavere end den samlede ledighed, *jf. figur 5.12.*

Ungeindsatsen har haft til formål at tilskynde unge ledige under 25 år til at tage en uddannelse eller komme i beskæftigelse. Virkemidlerne var bl.a. reducerede ydelser, fremrykket aktivering og indførelse af ret og pligt til uddannelse (senest efter seks måneders ledighed). I 1990 blev der indført en reduceret ydelse til kontanthjælpsmodtagere under 20 år, hvorefter aldersgrænsen gradvist blev hævet til 25 år i 1994. I 1996 blev der indført en lavere ydelse også for dagpengemodtagere under 25 år, ligesom aktiveringen af unge blev intensiveret.

Indsatsen i forhold til unge ledige er siden løbende blev justeret. Med *Aftale om reform af kontanthjælpssystemet*, 2013 blev indsatsen udvidet til også at gælde for de 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der blev bl.a. indført uddannelseshjælp (svarende til SU) kombineret med en styrket aktiveringsindsats.

Figur 5.12

Ungeindsatsen har bidraget til at eliminere unges højere ledighed i løbet af 1990'erne



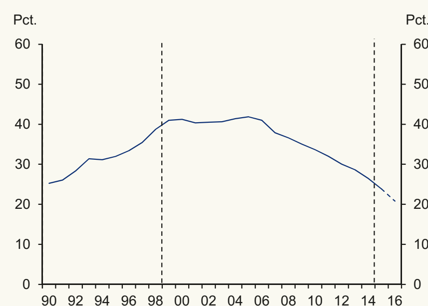
Anm.: Figur 5.12 viser ledigheden for 15-24-årige, den samlede ledighed og merledigheden for 15-24-årige ift. den samlede ledighed, 1981-2014.
Kilde: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik (RAS).

Reformer af efterlønnen har hævet beskæftigelsen blandt seniorer

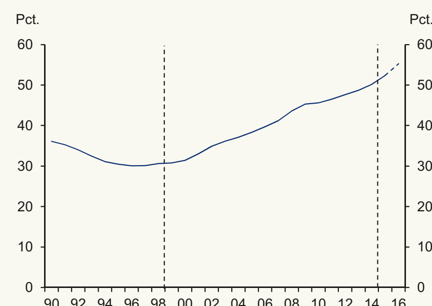
Siden 1990'erne er efterlønsordningen blevet reformeret tre gange (1998, 2006 og 2011) med det sigte at styrke beskæftigelsen for de over 60-årige og gradvist hæve tilbagetrækningsalderen i lyset af en stadigt stigende levealder og bedre sundhedstilstand.

Andelen af 60-64 årige, der var på efterløn, steg frem mod 2004, hvorefter reformerne gradvist har reduceret denne andel, *jf. figur 5.13*. Det reducerede antal efterlønsmodtagere har omvendt bidraget til at øge beskæftigelsen for de 60-64-årige, *jf. figur 5.14*.

Figur 5.13
Færre 60-64-årige efterlønsmodtagere …



Figur 5.14
… og flere 60-64-årige i beskæftigelse



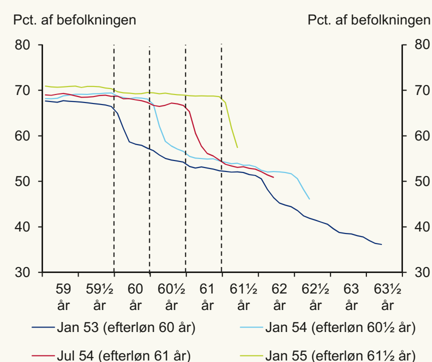
Anm.: Figur 5.13 og figur 5.14 viser andelen af 60-64-årige i befolkningen. Den første stiplede linje angiver den første efterlønsreform i 1998. Den anden stiplede linje angiver det første år (2014) for efterlønsalderens forhøjelse.
Kilde: Danmarks Statistik og Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik (RAS) og egne beregninger.

Med den seneste reform af efterlønsordningen – *Aftale om senere tilbagetrækning*, 2011 – hæves efterlønsalderen årligt med ½ år i perioden 2014-2019 og igen i 2022-2023, hvilket vil bidrage til at reducere antallet af efterlønsmodtagere yderligere i de kommende år. Det giver et markant bidrag til, at den strukturelle beskæftigelse stiger frem mod 2020 og 2025.

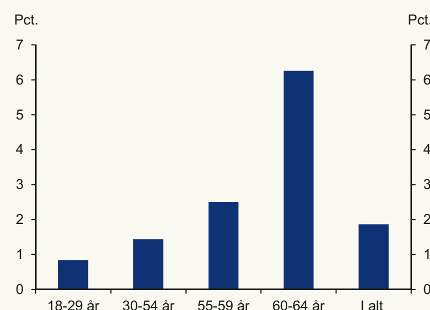
De første erfaringer med den forhøjede efterlønsalder viser, at de 60-årige, der har fået udskudt deres efterlønsalder, arbejder i stort set uformindsket omfang frem til deres nye forhøjede efterlønsalder, *jf. figur 5.15*. Det bekræfter reformens positive virkninger på beskæftigelsen for de over 60-årige.

Tilbagetrækningsreformens betydning fremgår også af, at det først og fremmest er de 60-64-årige, der har drevet den beskæftigelsesfremgang, der har været på arbejdsmarkedet siden 2013, *jf. figur 5.16*. Den forhøjede efterlønsalder har således omsat sig i stigende beskæftigelse for de berørte.

Figur 5.15
60-årige arbejder i stort set uændret omfang frem til deres forhøjede efterlønsalder …



Figur 5.16
… hvorfor de 60-64-årige har bidraget markant til de seneste års beskæftigelsesfremgang



Anm.: Figur 5.15 viser lønmodtagerfrekvenser for årgange med forskellig efterlønsalder fra 2014 og frem. Figur 5.16 viser stigningen i beskæftigelsesfrekvenserne for lønmodtagere fra 2013-2016 (1. kv.).
Kilde: Danmarks Statistik – register for lønmodtagerbeskæftigelse og egne beregninger.

Skattereformer har holdt hånden under arbejdstiden

Siden 1987 er der løbende vedtaget skattereformer, der har haft som mål at øge tilskyndelsen til arbejde ved at nedsætte skatten på arbejdsindkomst. Alene skattereformerne gennemført siden 2003 skønnes at bidrage til at øge den strukturelle beskæftigelse svarende til knap 50.000 fuldtidspersoner, *jf. tabel 5.2*.

Tabel 5.2
Skattereformerne har særligt øget beskæftigelsen i form af flere arbejdstimer

	Timeeffekt	Deltagelseseffekt	Samlet
1.000 fuldtidspersoner			
2003 – Forårspakken	6½	3	9½
2007 – Lavere skat på arbejde	6½	1	7½
2009 – Forårspakke 2.0	17½	½	18½
2010 – Genopretningsaftalen	-2	-½	-2
2012 – Aftale om skattereform	7	9	16
I alt	**35**	**14½**	**49½**

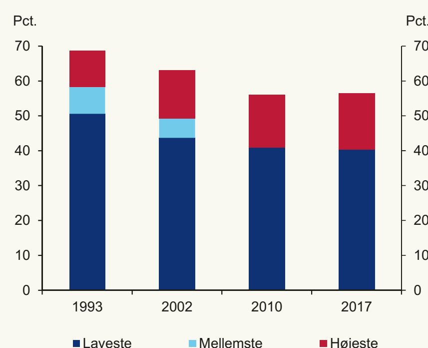
Anm.: Tabel 5.2 viser skattereformernes effekt på den strukturelle beskæftigelse fuldt indfaset.
Kilde: Reformpakke 2020 og Aftaler om skattereform, 2012.

Omkring to tredjedele af skattereformernes bidrag til forøgelsen af den strukturelle beskæftigelse (opgjort i fuldtidspersoner) udgøres af, at de beskæftigede arbejder flere timer som følge af den reducerede marginalskat på arbejdsindkomst (timeeffekten).

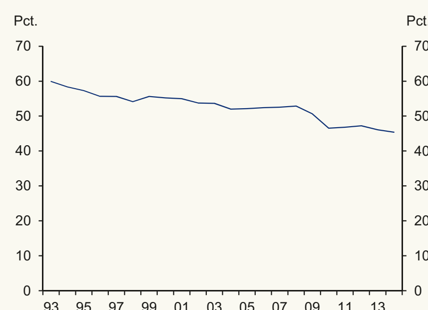
Skattereformerne har gradvist reduceret marginalskatteprocenterne på arbejdsindkomst. Det gør sig gældende for både laveste og højeste marginalskatprocent, ligesom mellemskattens afskaffelse har fjernet den mellemste marginalskatteprocent, *jf. figur 5.17*.

Det har betydet, at den gennemsnitlige marginalskat for en fuldtidsbeskæftiget gradvist er reduceret fra ca. 60 pct. i 1993 til ca. 45 pct. i 2014 (ekskl. afgifter)*, jf. figur 5.18*.

Figur 5.17
Skattereformer har reduceret den laveste, mellemste og højeste marginalskat …



Figur 5.18
… hvorfor den gennemsnitlige marginalskat for de fuldtidsbeskæftigede er faldet



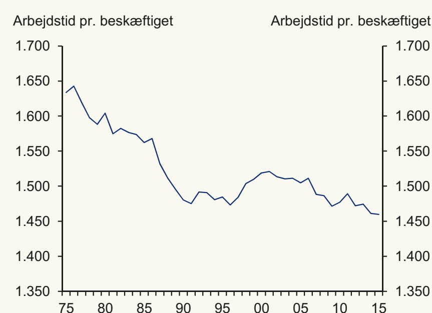
Amn.: Figur 5.17 viser marginalskatten for arbejdsindkomst inkl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat i udvalgte år. Figur 5.18 viser den gennemsnitlige marginalskat for en fuldtidsbeskæftiget, der er beregnet på basis af stikprøver på 33 pct. af befolkningen. Der foreligger data for årene frem til 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet og egne beregninger.

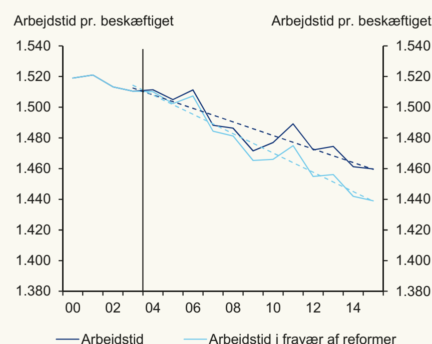
Arbejdstiden har historisk været faldende i takt med, at blandt andet stigende velstand og øget erhvervsdeltagelse blandt kvinder har bidraget til en kortere ugentlig arbejdstid og et stigende antal feriedage, *jf. figur 5.19*.

Skattereformerne vedtaget siden 2003 har øget tilskyndelsen til at arbejde flere timer, hvilket har bidraget til at reducere faldet i den årlige arbejdstid pr. beskæftiget*, jf. figur 5.20*. Den lavere marginalskat på arbejde har dermed modvirket et kraftigere fald i arbejdstiden pr. beskæftiget.

Figur 5.19
Arbejdstiden er historisk faldet i takt med stigende velstand …



Figur 5.20
… men skattereformerne har reduceret faldet i arbejdstiden de seneste år



Anm.: Figur 5.19 viser den gennemsnitlige årlige arbejdstid pr. beskæftiget ifølge Nationalregnskabet. Figur 5.20 illustrerer den skønnede effekt på den gennemsnitlige årlige arbejdstid af skattereformerne gennemført fra 2003 og frem. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at virkningen af skattereformerne på arbejdstiden slår fuldt igennem efter 3 år.
Kilde: Danmark Statistik og egne beregninger.

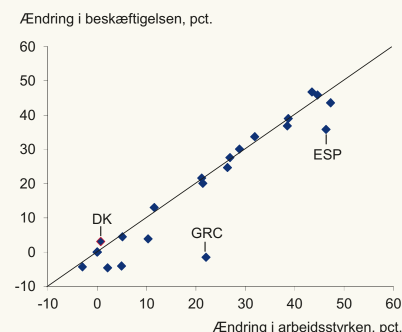
5.3 Tæt sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse

Erfaringerne viser, at reformer som øger arbejdsudbuddet også slår igennem på beskæftigelsen – og at det i Danmark generelt er sket inden for en relativt kort årrække.

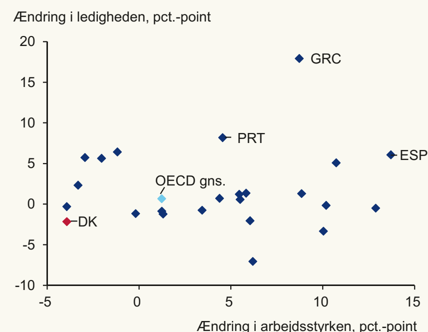
Den tætte sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse på sigt gør sig ikke blot gældende i Danmark. Den gør sig også gældende på tværs af næsten alle OECD-lande, hvor en given stigning i arbejdsudbuddet afspejler sig i en tilsvarende beskæftigelsesfremgang på sigt, *jf. figur 5.21.* Spanien og Grækenland afviger fra denne sammenhæng i perioden 1990-2015, hvilket skyldes kraftige økonomiske tilbageslag i forbindelse med den globale finanskrise og landenes efterfølgende statsgældskriser.

På tværs af OECD-landene er der heller ingen sammenhæng mellem ændringer i arbejdsudbuddet og ledigheden på sigt*, jf. figur 5.22*. Der er således ingen tendens til, at lande, der har et stigende arbejdsudbud, skulle have stigende ledighed. Det afspejler grundlæggende, at et lands beskæftigelse ikke er konstant, men at beskæftigelsen på sigt kan vokse betydeligt, og at arbejdsudbuddet udgør den afgørende begrænsning for væksten i beskæftigelsen.

Figur 5.21
Tæt sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse i de fleste OECD-lande …



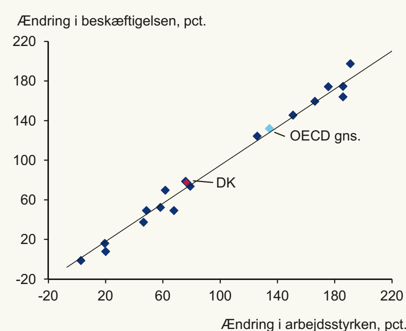
Figur 5.22
… men ingen sammenhæng mellem arbejdsstyrke og ledighed



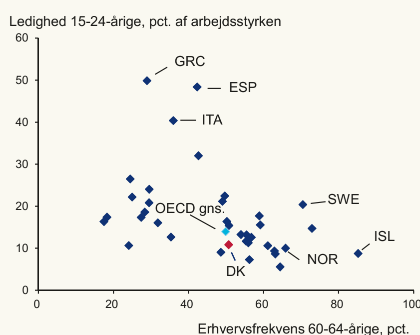
Amn.: Figur 5.21 viser ændring i beskæftigelse og arbejdsstyrke på tværs af OECD-lande, 1990-2015. Figur 5.22 viser ændring i ledigheds- og arbejdsstyrkeprocent på tværs af OECD-landene fra 1990-2015.
Kilde: OECD og egne beregninger.

Den tætte sammenhæng mellem arbejdsudbuddet og beskæftigelsen gør sig også gældende på tværs af aldersgrupper. Fx er der en tæt sammenhæng mellem arbejdsudbuddet og beskæftigelsen for 60-64-årige, der er en af de aldersgrupper, hvor erhvervsdeltagelsen er steget mest de seneste 25 år i OECD-landene, blandt andet i kraft af gennemførte tilbagetrækningsreformer og stigende sundhedstilstand, *jf. figur 5.23*.

Figur 5.23
Også tæt sammenhæng mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse for 60-64-årige i OECD-landene …



Figur 5.24
… og ingen tegn på, at høj erhvervs-deltagelse for 60-64-årige svækker unges beskæftigelsesmuligheder



Amn: Figur 5.23 viser ændring i arbejdsstyrke og beskæftigelse for 60-64-årige på tværs af OECD-landene, 1990-2025. Figur 5.24 viser erhvervsfrekvensen for 60-64-årige og ledigheden for 15-24-årige i 2015.
Kilde: OECD og egne beregninger.

Der er desuden heller ikke belæg for, at en høj erhvervsdeltagelse for en gruppe – fx 60-64-årige – skulle svække beskæftigelsesmulighederne for en anden gruppe og fx medføre høj ledighed blandt de unge, der træder ind på arbejdsmarkedet. På tværs af OECD-landene er der fx ingen sammenhæng mellem seniorers erhvervsdeltagelse og ledighedsniveauet for 15-24-årige*, jf. figur 5.24.*

Økonomiens tilpasning til øget arbejdsudbud

Hvor hurtigt økonomien tilpasser sig til et stigende arbejdsudbud som følge af strukturreformer eller fx en voksende befolkning afhænger blandt andet af, hvor smidige strukturerne i økonomien er, og om der – i tilfælde af negative beskæftigelsesgab – er rum til at anvende finans- og pengepolitik til at understøtte, at konjunkturerne samlet set kommer tæt på at være normale (dvs. der hverken er for højt eller for lavt pres på arbejdsmarkedet).

Et øget arbejdsudbud muliggør i sig selv øget indenlandsk efterspørgsel, hvilket bidrager til at øge den faktiske beskæftigelse. Det kan illustreres i et stiliseret eksempel, hvor en person overgår fra ledighed til beskæftigelse, *jf. boks 5.1*. Heri indgår, at reformer som bidrager til strukturelt højere beskæftigelse og færre på overførsler reelt er en omprioritering, som frigør offentlige midler til anden anvendelse, dvs. finanspolitiske lempelser på andre områder inden for en samlet set uændret strukturel offentlig saldo.

Har økonomien ydermere et fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er relativt let for virksomhederne at ansætte og afskedige medarbejdere, og hvor lønninger og priser smidigt tilpasser sig økonomien, vil det også understøtte, at tilpasningen kan foregå relativt hurtigt.

Tidligere undersøgelser, bl.a. i *Finansredegørelse 2014*, peger på, at tilpasningstiden i dansk økonomi til et forøget arbejdsudbud typisk er relativt kort.

Boks 5.1
Sammenhæng mellem øget arbejdsudbud og beskæftigelse – et stiliseret eksempel

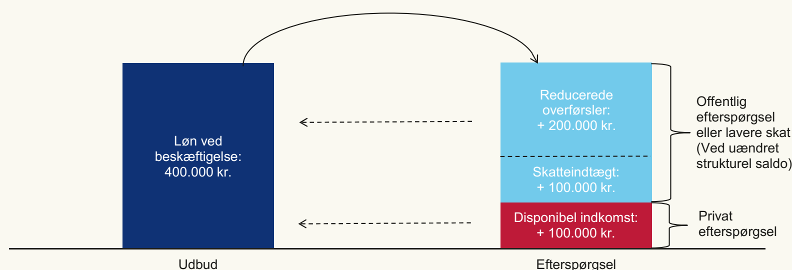
Et øget arbejdsudbud indebærer efter nogle år en tilsvarende stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft. Det skyldes for det første, at personer, som kommer i beskæftigelse, vil få en indkomstfremgang, som giver mulighed for højere forbrug og efterspørgsel. For det andet, at de offentlige finanser forbedres strukturelt som følge af lavere udgifter til overførsler og højere skatteindtægter, og at denne forbedring isoleret set kan omprioriteres til lempelser på andre områder for, at den strukturelle offentlige saldo kan være uændret. Da reformens skønnede virkninger indgår i den strukturelle saldo fra det tidspunkt reglerne ændres, kan lempelserne gennemføres samtidig hermed (og uanset om den faktiske beskæftigelse endnu er øget).

Mekanismerne kan illustreres ved et stiliseret eksempel for én persons overgang fra ledighed til beskæftigelse (alle tal er stiliserede, men de konkrete størrelser påvirker ikke konklusionen):

Antag først, at en ledig modtager 200.000 kr. i overførselsindkomst, og at der gennemføres en reform, som tilskynder til at tage et job til en løn på fx 400.000 kr. Når arbejdsudbuddet øges med én beskæftiget til en løn på 400.000 kr. forbedres den strukturelle offentlige saldo i eksemplet med 100.000 kr. i ekstra skatte- og afgiftsindtægter (fra den lediges merindtægt) + 200.000 kr. i sparede overførselsudgifter = 300.000 kr. i alt, *jf. figur a*. Ved uændret strukturel saldo omsættes gevinsten for den offentlige saldo i andre initiativer og derfor øges efterspørgslen herfra altså med 300.000 kr. Når den ledige overgår til beskæftigelse, opnår personen en indkomstfremgang efter skat og afgifter på 100.000 kr. som kan komme til forbrug. Det muliggør, at den samlede efterspørgsel (på 300.000 + 100.000 = 400.000 kr.) efter nogle år svarer til stigningen i udbuddet af arbejdskraft (som også er på 400.000 kr.).

Tilpasningen kan i praksis tage lidt tid, blandt andet fordi en del af indtægtsfremgangen kan gå til opsparing og fordi en del af efterspørgslen kan rette sig mod import. Omvendt kan investerings- eller eksportreaktioner fremskynde tilpasningen. Om den strukturelle saldo ønskes holdt uændret vil afhænge af den samlede konjunktursituation, ikke reformen isoleret set, og vil blandt andet også afhænge af stillingen på de offentlige finanser.

Figur a
Stiliseret tilpasning af øget arbejdsudbud til øget beskæftigelse



Anm.: Eksemplet er forsimplet, blandt andet ved at se bort fra restindkomst og investeringer. Konklusionen om, at efterspørgslen underliggende stiger svarende til udbuddet på nogle års sigt er imidlertid den samme ved udvidelser af eksemplet.
Kilde: Egne beregninger.



Appendiks A. Det samfundsøkonomiske forløb

I det følgende beskrives de økonomiske og beregningstekniske forudsætninger, der ligger til grund for de mellemfristede fremskrivninger i *Vækst og velstand 2025*. De viste samfunds-økonomiske forløb tager udgangspunkt i *Danmarks Konvergensprogram 2017,* idet der dog er taget højde for *Forlig om tryghed om boligbeskatningen* samt nye skøn for centrale nøgle-tal i *Økonomisk Redegørelse,* maj 2017, *jf. boks A.1*.

Boks A.1
Grundlag for fremskrivningen bag *Vækst og velstand 2025*

Fremskrivningen i *Vækst og velstand 2025* tager afsæt i *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

Heri er indarbejdet konsekvenserne for de offentlige finanser af *Forlig om tryghed om boligbeskatningen*. Endvidere er konjunkturgrundlaget for årene 2017-2018 justeret så det afspejler de seneste skøn for udviklingen i BNP, beskæftigelse, bruttoledighed og offentligt forbrug fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017. Øvrige variable kan afvige fra konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, men billedet er det samme for konjunkturforløbet og de offentlige finanser, herunder den strukturelle offentlige saldo.

I 2025-planen er der udarbejdet tre forløb (se også boks i bilag 1A):

Hidtidigt forløb: Beregningsteknisk 2020-forløb
Forløb med gældende udgiftslofter og skatteregler mv. til 2020. Efter 2020 er der anvendt beregnings-tekniske forudsætninger om den økonomiske politik, herunder uændret skattebelastning og en vækst i de offentlige forbrugsudgifter svarende til de normale beregningstekniske principper, jf. fx *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Forløbet er beregningsteknisk baseret på 2020-planens mål om strukturel balance i 2020. I forløbet er der et mindre underskud på den strukturelle saldo på ca. 0,1 pct af BNP i 2025.

2025-grundforløb uden nye tiltag
I forløbet er indarbejdet regeringens sigtepunkt om et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP i 2020 og målet om strukturel balance i 2025. Målet om strukturel balance definerer, hvor meget råderum, der kan disponeres over frem mod 2025 i en situation uden nye tiltag (ca. 35½ mia. kr.). I forløbet indgår blandt andet et beskæftigelsesbidrag fra allerede gennemførte initiativer siden sidste folketingsvalg på 2.500 personer i 2025 og gennemførte produktivitetstiltag svarende til et BNP-løft på ca. 4½ mia. kr. i 2025.

Målscenariet: 2025-forløb med regeringens overordnede prioriteringer og målsætninger
Et målscenarie, hvor regeringens prioriteter indregnes i form af skattestop for punktafgifter fra 2020 til 2025, et løft af de offentlige investeringer på op til 5 mia. kr. årligt i årene frem med 2025, en årlig basis-vækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. og en reserve til øvrige prioriteringer, herunder til lavere skat. I målscenariet er regeringens vækst- og beskæftigelsesmålsætning forudsat indfriet gennem beregnings-tekniske forudsætninger om reformbidrag.

Nedenstående beskrivelse af det samfundsøkonomiske forløb tager udgangspunkt i 2025-grundforløbet uden nye tiltag og sammenligner på udvalgte områder med målforløbet, som illustrerer virkningerne af regeringens ambitioner.

I 2025-grundforløbet, hvor der ikke indregnes virkninger af regeringens prioriteringer og ambitioner, er den gennemsnitlige, årlige BNP-vækst 1,6 pct. i gennemsnit over perioden 2017-2025 mens beskæftigelsen stiger med 150.000 fuldtidspersoner. I 2025-grundforløbet er indregnet allerede gennemførte tiltag, der øger beskæftigelsen med 2.500 personer og løfter produktiviteten, svarende til et løft af BNP på 4 mia. kr. Samlet set er der gennemført tiltag, som øger BNP med 6 mia. kr.

I målscenariet er indregnet opfyldelse af målsætningerne om øget beskæftigelse og øget produktivitet. I alt øges væksten med 80 mia. kr. eller knap 4 pct. frem mod 2025, svarende til et løft på op mod ½ pct.-point om året. Beskæftigelsen løftes med yderligere ca. 52.500 personer blandt herboende danskere og indvandrere frem mod 2025, hvor det er antaget, at bidrag fra tilgang af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft vil ligge herudover.

Tabel A.1
BNP-vækst og beskæftigelse med og uden indfrielse af regeringen vækstmålsætning i 2025

	2025-grundforløb	Målscenarie
Indfrielse af vækstmålsætning i 2025 (2017-mia. kr.)	6	80
Gennemsnitlig BNP-vækst i pct. (2017-2025)	1,6	2,0
Stigning i beskæftigelsen i fuldtidspersoner (2017-2025)	150.000	202.000

Kilde: Egne beregninger.

Det samfundsøkonomiske forløb 2017-2025

Dansk økonomi er inde i et opsving. Produktionen er vokset hvert år siden 2009 og beskæftigelsen har været stigende siden 2013. Der er udsigt til fortsat fremgang i BNP og beskæftigelse i de kommende år.

Privatforbruget understøttes af den positive udvikling på arbejdsmarkedet. Samtidig ventes efterspørgslen fra udlandet at skabe grobund for større fremgang i eksporten og investeringerne. Væksten er således bredt funderet.

Mulighederne for yderligere fremgang understøttes af de seneste års reformer – ikke mindst tilbagetrækningsreformen – som bidrager til at øge arbejdsudbuddet i de kommende år. Ikke desto mindre nærmer dansk økonomi sig en situation, hvor der kan opstå kapacitetsbegrænsninger på arbejdsmarkedet, om end der endnu ikke er tegn på udbredte flaskehalse eller accelererende lønstigninger.

Fremskrivningen bygger på forudsætningerne i *Danmarks Konvergensprogram 2017*, april 2017 med enkelte opdateringer, jf. ovenfor. Det gælder også forudsætningerne omkring den

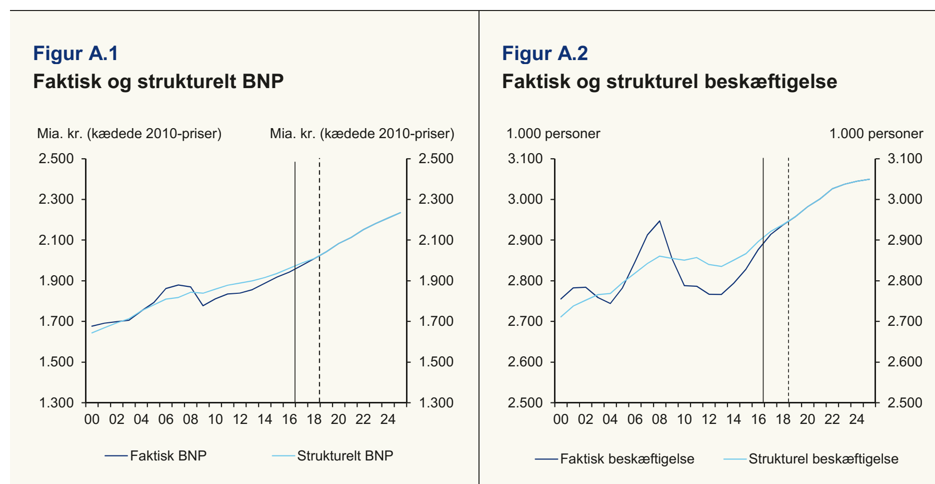
internationale økonomi, dvs. udviklingen på eksportmarkederne, renter, valutakurser og olieprisudviklingen, som er uændret i forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

Udsigterne for dansk økonomi frem mod 2025
I det mellemfristede forløb er det antaget, at opsvinget og fremgangen på arbejdsmarkedet er holdbar. Det vil sige at opsvinget kan fortsætte og ikke bremses af en uholdbar udvikling som følge af stigende kapacitetspres.

Den langstrakte konjunkturgenopretning efter finanskrisen skønnes at være tilendebragt i 2018, hvor økonomien er i normal kapacitetsudnyttelse og outputgabet lukker, *jf. figur A.1*.

Beskæftigelsen og ledigheden skønnes ligeledes at nå deres strukturelle niveau i 2018, *jf. figur A.2*. Den strukturelle bruttoledighed svarer til knap 115.000 personer i 2018

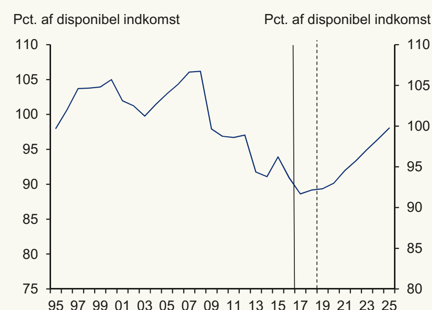
Det er forudsat, at beskæftigelsen efter 2018 vil stige svarende til fremgangen i den strukturelle beskæftigelse. Fremgangen i beskæftigelsen efter 2018 baserer sig på bidrag fra allerede vedtagne reformer, der er indregnet i grundforløbet. Det drejer sig navnlig om *Aftale om senere tilbagetrækning,* 2011, der blandt andet indeholder forhøjelser af efterlønsalderen i årene frem mod 2019 og igen i 2022 og 2023. På den baggrund ventes beskæftigelsen at stige med omkring 150.000 fuldtidspersoner fra 2016 til 2025.



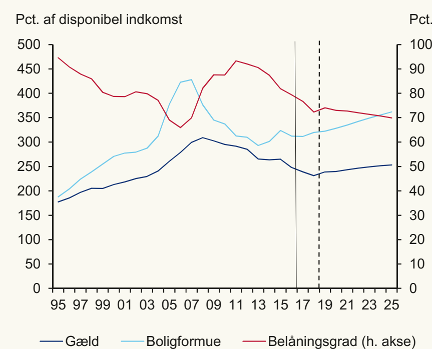
Anm.: Forskellen mellem faktisk BNP og strukturelt BNP angiver det såkaldte outputgab. Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigende beskæftigelse og realløn understøtter et stigende privatforbrug i årene frem mod 2025. Det skønnes, at det private forbrug vokser omkring 2 pct. årligt i perioden frem mod 2025. Med den forudsatte udvikling i det private forbrug frem mod 2025 vil forbrugskvoten gradvis normaliseres uden tilbagevenden til den høje forbrugskvote, der karakteriserede årene op til finanskrisen, *jf. figur A.3*. Denne vurdering baserer sig blandt andet på, at husholdningernes gældskvote stabiliseres på det nuværende niveau, *jf. figur A.4*.

Figur A.3
Husholdningernes forbrugskvote



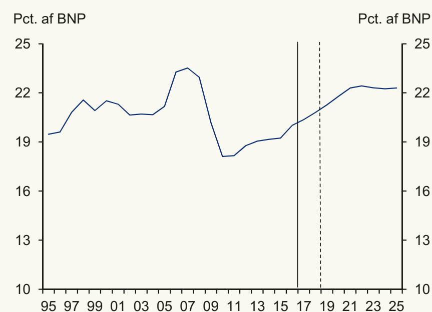
Figur A.4
Boligformue, gæld og belåningsgrad



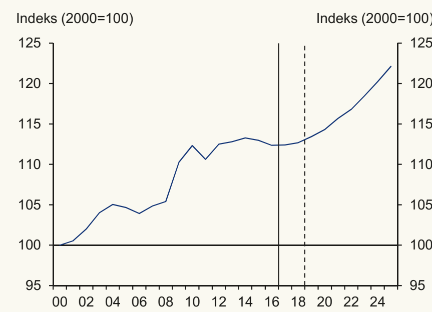
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilsvarende vil de faste bruttoinvesteringer stige i takt med, at kapacitetsudnyttelsen stiger og virksomhederne får behov for at udvide deres produktionsfaciliteter, *jf. figur A.5*. Det højere investeringsniveau i årene frem mod 2025 vil bidrage til en stigning i kapitalapparatet pr. arbejdstime efter en periode med stagnation i årene efter finanskrisen, *jf. figur A6.*

Figur A.5
Faste bruttoinvesteringer



Figur A.6
Kapitalapparatet pr. arbejdstime i den private sektor



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel A.2
Nøgletal for dansk økonomi i 2025-grundforløbet, 2016-2025

		Konjunkturår[1]		Beregningsteknisk forløb		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2025
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
BNP	1,3	1,7	1,7	1,7	2,0	1,4
BVT	1,0	1,7	1,8	1,7	1,9	1,5
Outputgab (pct. af BVT)	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0[2]
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	1,9	1,8	2,0	2,4	2,1	2,1
Offentligt forbrug[3]	-0,1	0,7	1,0	1,0	0,4	1,0
Faste bruttoinvesteringer	5,2	2,7	3,8	4,3	5,0	2,2
Eksport	1,7	2,7	2,6	3,4	3,7	2,9
Import	2,4	2,9	3,4	4,7	4,4	3,9
Pris og lønudvikling, stigning, pct.						
Timelønninger	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0	3,0
Forbrugerpris	0,5	1,2	1,5	1,2	1,5	1,9
Betalingsbalance mv., pct. af BNP						
Betalingsbalance	8,1	8,1	8,0	6,7	7,4	5,5
Privat finansiel opsparing	9,0	10,0	9,0	8,4	7,7	5,5
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	1,3	1,4	0,7	0,7	0,8	0,4
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,7	1,3	0,8	0,7	0,8	0,5
Bruttoledighed (1.000 personer)	113	117	114	114	114	113
Strukturel bruttoledighed (do.)	101	114	113	114	114	113
Timeproduktivitet, hele økonomien	-0,5	0,6	0,8	1,0	0,9	1,0
Timeproduktivitet, private byerhverv	-0,6	1,3	1,6	1,3	1,2	1,2

Anm.: For 2021-2025 vises alle tal som gennemsnitlige årlige vækstrater, dog ikke ledighedstallene, der er angivet som gennemsnitsniveauer i perioden.

1) Konjunkturårene 2017-2018 tager udgangspunkt i *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Der er der dog justeret i BNP, beskæftigelse, bruttoledighed og offentligt forbrug, så skønnene svarer til vurderingen i *Økonomisk Redegørelse,* maj 2017. For de øvrige nøgletal kan der være afvigelser fra vurderingen i *Økonomisk Redegørelse,* maj 2017.

2) Outputgabet i gennemsnit for perioden.

3) Fra 2018 og frem er væksten i det offentlige forbrug beregningsteknisk, hvor råderummet i finanspolitikken efter sædvanlig praksis er indregnet som offentligt forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Produktionspotentialet frem mod 2025 uden nye tiltag

Efter en beskeden fremgang i produktionspotentialet i årene efter den økonomiske krise, ventes væksten i produktionspotentialet gradvist at tage til i de kommende år, *jf. tabel A*.3.

Det afspejler en tiltagende vækst i den strukturelle arbejdsstyrke navnlig som følge af allerede vedtagne reformer, samt en hurtigere fremgang i timeproduktiviteten. Den øgede vækst i timeproduktiviteten afspejler blandt andet højere erhvervsinvesteringer, som øger kapitalapparatet. Konjunkturgenopretningen indebærer, at væksten i faktisk BVT i perioden 2017-2018 er lidt højere end den potentielle vækst i BVT.

Tabel A.3
Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien i 2025-grundforløb

	1991-2007	2008-2009	2010-2016	2017-2018	2019-2025
Gns. årlig vækst pr. år, pct.					
1. Produktionspotentiale (BVT)	**1,9**	**1,1**	**0,9**	**1,2**	**1,6**
Heraf bidrag fra:					
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	1,0	0,7	0,7	1,0
- Strukturel ledighed	0,4	0,2	0,1	-0,1	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	0,1	0,2	0,7	0,5
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
2. Konjunktur	0,2	-3,3	0,3	0,5	0,0
3. Faktisk BVT (1+2)	**2,1**	**-2,2**	**1,2**	**1,7**	**1,6**
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,0	0,0
5. Faktisk BNP (3+4)	**2,2**	**-2,7**	**1,3**	**1,7**	**1,5**

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioderne, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter. Pga. afrunding svarer summen af enkeltkomponenter ikke nødvendigvis til totalen.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ved indfrielse af regeringens vækstmålsætning vil stigende produktivitet og øget beskæftigelse løfte BNP-væksten frem mod 2025 til ca. 2 pct., som illustreret i målscenariet, *jf. tabel A.4*.

Tabel A.4
Indfrielse af vækst- og beskæftigelsmålsætningen, 2017-2025

	2025-grundforløb	Målscenarie
Gns. årlig vækst pr. år, pct.		
Vækst i potentiel BNP	**1,5**	**2,0**
Heraf bidrag fra:		
- Timeproduktivitet	0,9	1,1
- Strukturel beskæftigelse	0,6	0,9

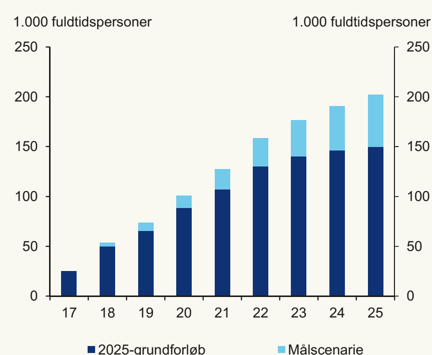
Kilde: Egne beregninger.

Udviklingen i strukturel beskæftigelse frem mod 2025
I 2025-grundforløbet vurderes den strukturelle beskæftigelse at stige med ca. 132.000 fuldtidspersoner fra 2016 til 2025 og den faktiske beskæftigelse med 150.000 fuldtidspersoner.[1]

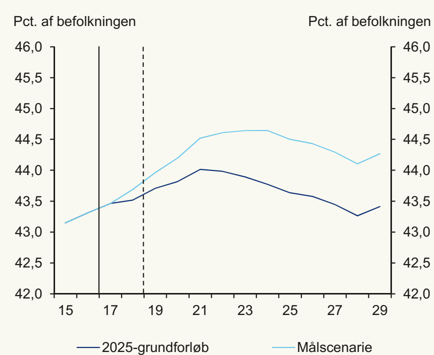
I målscenariet, hvor regeringens vækst- og beskæftigelsesmålsætning er indregnet, stiger beskæftigelsen samlet med ca. 200.000 fuldtidspersoner over samme periode, *jf. figur A.7.*

Selvom 2025-grundforløbet indeholder en betydelig beskæftigelsesstigning frem mod 2025, vil beskæftigelsen målt som andel af befolkningen falde i årene efter 2022. I målscenariet indebærer beskæftigelsesfremgangen, at beskæftigelsen som andel af befolkningen vil kunne fastholdes på et nogenlunde konstant niveau i 2020'erme. Det afspejler, at målscenariet imødegår den demografiske modvind i årene frem mod 2030, *jf. figur A.8.*

Figur A.7
Akkumuleret faktisk beskæftigelsesstigning fra 2016



Figur A.8
Beskæftigelse i fuldtidspersoner i forhold til befolkningen



Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

[1] I beregningen af fuldtidspersoner regnes der med en årlig arbejdstid på 1.642,8 timer.

Beskæftigelsesfremgangen i 2025-grundforløbet afspejler først og fremmest bidrag fra allerede vedtagne reformer. Det drejer sig navnlig om *Aftale om senere tilbagetrækning*, 2011, der blandt andet hæver efterlønsalderen med ½ år årligt frem til 2019 og igen i 2022 og 2023.

Tabel A.5
Bidrag til ændringerne i beskæftigelsen, 2016-2025

	Virkning i antal personer	Virkning i fuldtidspersoner (inkl. arbejdstid)
1.000 personer		
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst) mv.	12	3
Skønnet bidrag fra tidligere reformer[1)]	129	129
Samlet ændring i strukturel beskæftigelse	**141**	**132**
Konjunkturbidrag	20	18
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse	**161**	**150**
Memopost.		
Regeringens vækstmålsætning (herudover er 2.500 indfriet)	*35*	*52*
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse i målscenarie	*196*	*202*

Anm.: Forskellen mellem virkningen opgjort i fuldtidspersoner og antal hoveder afspejler ikke alene ændret gennemsnitlig arbejdstid som følge af forudsatte reformbidrag, men også forskellen mellem den gennemsnitlige arbejdstid og normalarbejdstiden. Den årlige arbejdstid for en fuldtidsperson forudsættes at være 1.642,8 timer.
1) Inkl. initiativer i genopretningsaftalen, skatteaftaler 2009 og 2012 samt tilbagetrækningsreformen mv. Desuden er indregnet Jobreform fase I samt indførelse af integrationsydelse.
Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Den mellemfristede fremskrivning tager udgangspunkt i Danmarks Statistik og DREAM's befolkningsprognose fra maj 2017 med justerede forudsætninger for antallet af asylansøgere og antal opholdstilladelser.

Samlet ventes befolkningen at stige med 256.000 personer frem mod 2025, heraf 46.000 personer i den erhvervsaktive alder (15-64-årige), *jf. tabel A.6*.

Når denne befolkningsændring kun yder et relativt beskedent bidrag til stigningen i den strukturelle beskæftigelse og arbejdsudbuddet – *jf. tabel A.5* – skyldes det en ændret alders- og herkomstsammensætning af de erhvervsaktive frem mod 2025.

I forhold til befolkningsfremskrivningen i forbindelse med *DK2025 – Et stærkere Danmark,* august 2016 er der sket en beskeden nedjustering af stigningen i befolkningen frem mod 2025*, jf. tabel A.6*. Denne ændring skal navnligt ses i lyset af, at stigningen i antallet af ikke-vestlige indvandrere er nedjusteret med ca. 16.000 personer i 2025. Det afspejler en lavere tilstrømning af flygtninge og familiesammenførte end tidligere forudsat.

Tabel A.6
Befolkningstilvækst frem mod 2025 fordelt på herkomst i befolkningsprognosen fra august 2016 og maj 2017

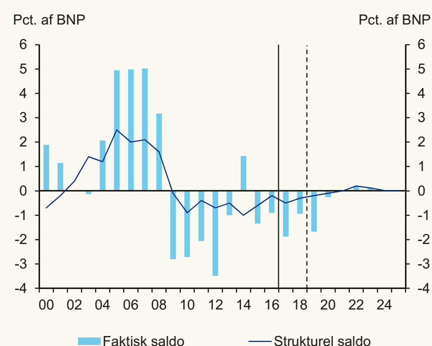
	2016-2025	
	August 2016	**Maj 2017**
1.000 personer		
Danskere	63	68
Ikke-vestlige indvandrere	85	69
Vestligere indvandrere	45	52
Ikke-vestlige efterkommere	49	48
Vestlige efterkommere	18	19
Samlet befolkningstilvækst	**260**	**256**
Heraf 16-64-årige	*50*	*46*

Kilde: Danmarks Statistik og DREAM og egne beregninger.

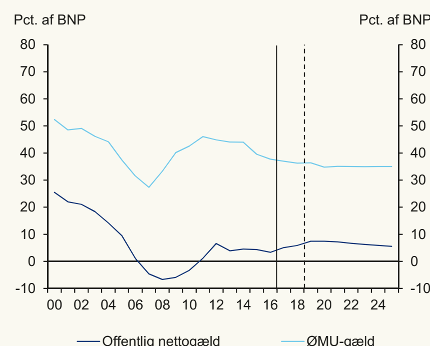
Offentlige finanser frem til 2025

Udvikling i saldo og gæld
Finanspolitikken vil i de kommende år blive tilrettelagt efter en målsætning om, at der skal være balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2025, *jf. figur A.9*. Frem mod 2020 er sigtepunktet en strukturel saldo på -0,1 pct.af BNP. I forløbet er der strukturel balance eller overskud henover årene 2021-25.

Figur A.9
Faktisk og strukturel saldo



Figur A.10
Nettogæld og ØMU-gæld



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med at den offentlige saldo forbedres i de kommende år, vil nettogælden aftage og udgøre under 10 pct. af BNP i hele perioden frem mod 2025, *jf. figur A.10*. Tilsvarende vil ØMU-gælden udgøre under 40 pct. af BNP frem mod 2025. Det er en væsentlig sikkerheds-margin til grænsen på 60 pct. af BNP i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Inden for sigtepunktet om en strukturel saldo på -0,1 pct. af BNP i 2020 og målsætningen om strukturel balance i 2025, udgør det finanspolitiske råderum[2] 11½ mia. kr. i 2020 og 35½ mia. kr. i 2025, *jf. tabel A.7*. I forhold til opgørelsen i *Danmarks Konvergensprogram 2017* er råde-rummet omtrent uændret i 2020 og nedjusteret med 4¼ mia. kr. i 2025.

Det afspejler primært indregningen af *Forlig om tryghed om boligskatten*, som reducerer råderummet med ca. 1¼ mia. kr. i 2020 og 3¼ mia. kr. i 2025[3]. Hertil kommer, at råderummet er opdateret med nye skøn for det offentlige forbrug i 2017 og 2018, se også *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017.

Den justerede konsolideringssti for den strukturelle saldo, hvor sigtepunktet i 2020 er en strukturel saldo på -0,1 pct. af BNP, indebærer en opjustering af råderummet med 2 mia. kr. i 2020.

[2] Råderummet er opgjort i forhold til en situation med real nulvækst i de offentlige serviceudgifter.
[3] Råderumsvirkningen er inklusive rentevirkninger fra engangsudbetalingen i 2019 og 2020 til borgere, som har betalt skat af en for høj ejendomsvurdering i perioden 2011-2018.

Tabel A.7
Udvikling i råderum siden Konvergensprogram 2017

	Råderum i 2020	Råderum i 2025
Mia. kr. (2017-niveau)		
Konvergensprogram 2017 med strukturel balance i 2020	**11½**	**39¾**
Virkning af boligaftale (inkl. rentevirkning)	-1¼	-3¼
Øvrige forhold, herunder råderum i 2017-2018 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2017*	-¾	-1
Justeret konsolideringssti for den strukturelle saldo	+2	0
Vækst og Velstand 2025 (2025-grundforløb)	**11¾**	**35½**

Kilde: Egne beregninger.

Offentlige indtægter
Fremskrivningen af de offentlige indtægter tager afsæt i *Danmarks Konvergensprogram 2017*, men er opdateret med virkningerne af *Forlig om tryghed om boligskatten.*

De samlede offentlige indtægter skønnes reduceret fra 51 pct. af BNP i 2016 til 49 pct. af BNP i 2025 i 2025-grundforløbet, *jf. tabel A.8*. De faldende indtægter afspejler blandt andet faldende personskatter, som blandt andet skal ses i sammenhæng med gennemførte reformer og tiltag. Aftalen om et nyt boligbeskatningssystem bidrager også til lidt lavere offentlige indtægter i pct. af BNP frem mod 2025.

Omvendt ventes Nordsø-indtægterne at stige lidt i perioden frem mod 2025 i forhold til det lave niveau i dag. De fremskrevne Nordsø-indtægter tager afsæt i den seneste prognose for olie- og gasproduktionen fra Energistyrelsen. Olieprisforudsætningerne følger den seneste prognose fra Det Internationale Energi Agentur (IEA) (november 2016) samt futures-priser for olieprisen.

Tabel A.8
Offentlige indtægter

	2016	2017[1)]	2018[1)]	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP										
1. Primære indtægter	**50,8**	**48,9**	**49,1**	**48,5**	**49,1**	**48,9**	**48,8**	**48,7**	**48,7**	**48,8**
- Skatter og afgifter (skattetryk)	46,3	44,6	44,7	44,2	44,8	44,6	44,5	44,4	44,4	44,5
- Personskatter mv.[1)]	20,3	20,1	20,1	20,0	19,8	19,8	19,7	19,6	19,5	19,5
- Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
- Pensionsafkastskat	1,6	0,2	0,3	0,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
- Selskabsskatter	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
- Medielicens	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Moms	9,5	9,6	9,7	9,8	9,8	9,8	9,9	9,9	9,9	9,9
- Ejendomsværdiskat	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
- Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
- Punktafgifter mv.	5,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9
- Sociale bidrag[2)]	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
- Øvrige primære indtægter[3)]	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
2. Renteindtægter[4)]	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**0,9**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**1,0**
3. Indtægter i alt (1+2)	**51,7**	**49,7**	**49,9**	**49,3**	**49,9**	**49,8**	**49,7**	**49,7**	**49,7**	**49,8**
Memopost: Nordsøindtægter	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,4*

1) Konjunkturårene 2017-2018 tager udgangspunkt i *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Derfor kan der være afvigelser fra vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017.
2) Omfatter primært a-kassebidrag og efterlønsbidrag.
3) Øvrige primære indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer samt imputerede (beregnede) indtægter i form af både bruttorestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra overskudsdeling og statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen, rørledningsafgiften samt kulbrinteskatten.
4) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at falde fra 53 pct. af BNP i 2016 til 50½ pct. af BNP i 2020 og yderligere til 50 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel A.9*.

Faldet i de offentlige udgifters andel af BNP frem mod 2020 skyldes primært gennemførte reformer og nye initiativer, der øger BNP og reducerer udgifter til indkomstoverførsler.

Fra 2020 til 2025 aftager indkomstoverførslerne lidt yderligere. Det offentlige forbrug er fastlagt inden for de finanspolitiske rammer som saldomålsætningen giver. I 2025-grundforløbet

er råderummet i finanspolitikken fra 2018 og frem på linje med vanlig praksis rent teknisk regnet ind som realvækst i det offentlige forbrug. Det afspejler ikke regeringens prioriteringer. Det er regeringens ønske, at der skal være en basis realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. om året, jf. også målscenariet i kapitel 1 og 2.

De primære offentlige udgifter skønnes i 2025-grundforløbet at udgøre i størrelsesordenen knap 49 pct. af BNP fra 2021 til 2025. Faldet i de primære udgifters BNP-andel modgås delvist af voksende offentlige renteudgifter, som stiger lidt i takt med rentenormaliseringen.

Tabel A.9
Offentlige udgifter

	2016	2017[2)]	2018[2)]	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP										
1. Primære udgifter	**51,2**	**50,5**	**49,9**	**49,9**	**49,2**	**48,7**	**48,4**	**48,4**	**48,5**	**48,5**
- Offentligt forbrug	25,5	25,3	25,2	25,2	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9
- Offentlige investeringer	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Heraf bygninger og anlæg m.m.	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Heraf forskning og udvikling[1)]	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
- Indkomstoverførsler	17,3	17,0	16,7	16,5	16,4	16,3	16,1	16,1	16,1	16,2
- Subsidier	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
- Øvrige primære udgifter[2)]	3,0	2,8	2,8	3,2	2,9	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7
2. Renteudgifter	**1,3**	**1,1**	**0,9**	**1,1**	**1,0**	**1,1**	**1,1**	**1,1**	**1,2**	**1,3**
3. Udgifter i alt (1+2)	**52,6**	**51,6**	**50,8**	**51,0**	**50,2**	**49,8**	**49,5**	**49,5**	**49,7**	**49,8**

1) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er direkte sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen). De offentlige udgifter til forskning og udvikling mv. (på nationalregnskabsform) er fra 2017 til 2020 fremskrevet med afsæt i udviklingen i det offentlige forskningsbudget. Efter 2020 forudsættes udgifter til forskning og udvikling mv. at udgøre en konstant andel af BNP.

2) Konjunkturårene 2017-2018 tager udgangspunkt i *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Der er dog justeret i det offentlige forbrug, så skønnene svarer til vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017. For de øvrige poster kan der være afvigelser fra vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige finanser efter 2025 og ændringer siden Helhedsplanen 2016

Den langsigtede fremskrivning tager i årene efter 2025 udgangspunkt i beregningstekniske principper, herunder forudsætninger vedrørende befolkningsudviklingen og udtømningen af de danske olie- og gasreserver i Nordsøen på langt sigt, jf. også *Danmarks Konvergensprogram 2017*, hvor principperne er detaljeret beskrevet.

Sammenlignet med *Danmarks Konvergensprogram 2017* er den strukturelle saldo i 2025 forbedret med ca. 0,1 pct.-point., *jf. tabel A.10*. Det afspejler 2025-planens målsætning om balance i 2025.

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er i 2025-grundforløbet opgjort til 1,1 pct. af BNP. Det er en opjustering på ca. 0,2 pct.-point siden *Danmarks Konvergensprogram 2017*. Forbedringen skyldes dels saldomålet om balance i 2025, dels at boligskattenedsættelserne (skatterabatterne) gradvist aftager efterhånden som ejere i 2025 fraflytter deres bolig.

Tabel A.10
Ændringer i holdbarhedsindikatoren (HBI) fra *DK2025 – Et Stærkere Danmark* til *Vækst og Velstand 2025*

	Strukturel saldo i 2025	HBI
Pct. af BNP		
DK2025 – Et Stærkere Danmark, august 2016	**0,0**	**0,7**
Ny befolkningsprognose og nye udgiftsoplysninger om aldersfordelte udgifter til demografisk træk	-0,05	-0,05
Lavere offentlige nettogæld i 2016	0,1	0,05
Opdaterede Nordsø-indtægter	-0,1	-0,05
Indregning af prisregulering af børnefamilieydelsen og boligsikring efter planlægningshorisonten	0,0	0,2
Øvrige forhold under ét	-0,05	0,05
Konvergensprogram 2017	**-0,1**	**0,9**
Aftale om boligskat og strukturel balance i 2025	0,1	0,2
Vækst og Velstand 2025 (2025-grundforløb)	**0,0**	**1,1**

Anm.: På grund af afrunding summer enkeltbidrag ikke nødvendigvis til totaler.
Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017* og egne beregninger.

Efter 2025 ventes den strukturelle offentlige saldo at være i underskud frem mod omkring 2050, *jf. figur A.11*. Det er den såkaldte hængekøjeudfordring, og i de år hvor underskuddet er størst vil budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP blive overskredet. Efter 2050 skønnes underskuddene at blive vendt til overskud.

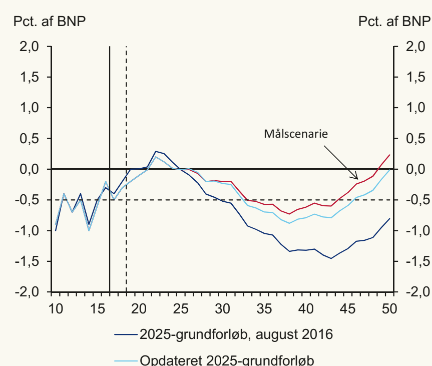
I forhold til fremskrivningen bag *DK2025 – Et Stærkere Danmark,* august 2016 er holdbarheden af de offentlige finanser forbedret med 0,4 pct. af BNP og hængekøjeudfordringen er blevet tilsvarende reduceret, *jf. figur A.11*.

Det skyldes blandt andet, at boligaftalen reducerer hængekøjeudfordringen med 0,2 pct. af BNP. Det kan henføres til, at den del af boligskattenedsættelserne, som afspejler rabatter til eksisterende ejere, gradvist bortfalder og reducerer provenutabet over tid. Råderumsfinansieringen af boligaftalen frem mod 2025 er derimod varig, hvorfor der indtræder en nettoforbedring af de offentlige finanser på længere sigt.

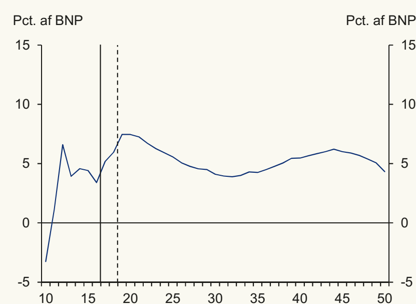
Hertil kommer en række forhold af mere teknisk karakter, jf. også kapitel 5 i *Danmark Konvergensprogram 2017*.

Først og fremmest er fremskrivningsprincippet for regulering af beløbsgrænser for børnefamilieydelse og boligsikring blevet ændret. Det er sket i forbindelse med et samlet eftersyn af fremskrivningsprincipperne bag holdbarhedsberegningen og udarbejdelsen af en supplerende "generationsneutral holdbarhedsindikator", *jf. Økonomisk Analyse – Principper bag holdbarhedsberegningen og generationsmæssig neutralitet*. Skiftet til permanent fastholdelse af gældende regler på disse områder i den langsigtede fremskrivning bidrager til at reducere hængekøjeudfordringen med ca. 0,2 pct. af BNP.

Figur A.11
Den strukturelle saldo frem til 2050



Figur A.12
Den offentlige nettogæld i målscenariet frem til 2050



Anm.: I figur A.11 vises et tre års centreret glidende gennemsnit af saldoen efter 2025.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I målscenariet, hvor regeringens prioriteter er indregnet og vækst- og beskæftigelsesmålsætningen forudsat indfriet – *jf. boks A.1* – reduceres hængekøjeudfordringen med yderligere 0,2 pct. af BNP. Det skyldes, at løftet af de offentlige investeringer på op til 5 mia. kr. årligt i årene frem mod 2025 gradvist udfases i årene efter[4]. I målscenariet ventes den offentlige nettogæld at holde sig under 10 pct. af BNP hele vejen frem mod midten af århundredet, *jf. A.12*.

[4] Bortset fra et mindre beløb til vedligeholdelse af et større offentligt kapitalapparat på langt sigt.

2016/17:19

Maj 2017

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 33 92 33 33
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93422-63-6 (pdf version)
ISBN 978-87-93422-54-4 (trykt version)

Design, omslag: e-Types
Foto: Johner Bildbyra AB
Tryk: Rosendahls

Publikationen kan hentes på
fm.dk / regeringen.dk / stm.dk

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 33 92 33 33